

LIBRARY



Avant la fixation des prix agricoles, M. BYWATER. — Le rattachement des Communautés européennes à la Convention de Rome sur la sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, G. SPERDUTI. — Comment améliorer le processus de prise de décision dans la Communauté ? Observations sur le rapport des « Trois Sages », U. WEINSTOCK. — L'avenir de la politique agricole commune : III. — Le point de vue allemand, K. EISENKRAMER ; IV. — Les problèmes profonds de la politique agricole commune, P. BAUDIN. — Compétence judiciaire, reconnaissance et exécution des décisions civiles et commerciales dans la Communauté Economique Européenne (V), L. FOCSA-NEANU.

REVUE DU

# MARCHÉ COMMUN

N° 236 AVRIL 1980

# **LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE CONCURRENCE**

## **Les Règles applicables aux Entreprises**

(Articles 85-86 du Traité de Rome)

par **Lazar FOCSANEANU**

Docteur ès sciences économiques, Diplômé de l'Académie de droit international de la Haye  
Chargé de Cours à l'Institut d'Études Politiques et à l'Institut de Droit des affaires de l'Université d'Aix-Marseille III

### **PRÉSENTATION :**

Cet ouvrage est un recueil groupant une série de dix articles sur la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes que l'auteur a publiés dans la Revue du Marché Commun, entre avril 1975 et mars 1976. Les articles ont été légèrement retouchés, mis à jour, et raccordés pour constituer un seul livre.

Ce n'est pas un livre de doctrine. C'est un guide d'orientation à travers la masse de la cinquantaine d'arrêts que la Cour a rendu durant les quinze dernières années, en matière de concurrence. Il est surtout destiné aux praticiens à qui il voudrait indiquer quelques fils conducteurs qui leur permettent de saisir les grandes lignes d'une jurisprudence déjà abondante. A cet effet, des tableaux analytiques ont été insérés dans le texte. Son but a été d'informer plutôt que de critiquer. Plus que de longs développements, la table des matières de l'ouvrage montre son contenu.

### **Cet ouvrage traite sur les chapitres suivants :**

Considérations générales ; Méthodes d'interprétation appliquées par la Cour ; Les clauses d'exclusivité dans la Jurisprudence de la Cour ; Propriété intellectuelle et concurrence (brevets, marques, appellations d'origine, droits d'auteur) ; Groupes de sociétés et concurrence ; Les pratiques concertées ; L'exploitation abusive d'une position dominante ; Le marché des produits en cause ; Relecture des articles 85 et 86 du Traité de Rome selon l'Herméneutique de la Cour ; Conclusions et bibliographie, sommaire.

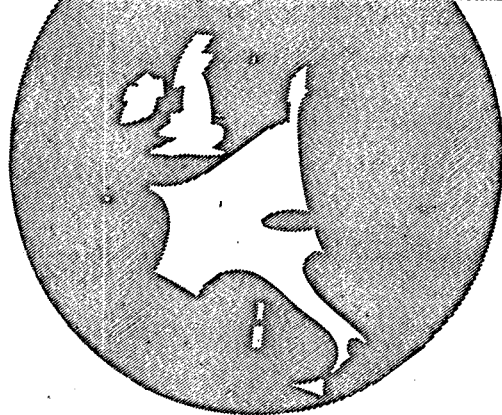
## **Mise à jour 1978**

La mise à jour de l'ouvrage, publié par l'auteur en 1977, sur la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière de concurrence. Il est consacré aux arrêts rendus par la Cour pendant les années 1976 et 1977.

S'agissant d'une « mise à jour » il n'a pas paru possible d'adopter la méthode de présentation suivie dans l'ouvrage initial. Tandis que, dans ce dernier, la jurisprudence a été étudiée de manière analytique, en groupant les arrêts autour des grands problèmes juridiques tranchés, l'exposé de ce fascicule est simplement chronologique.

**ÉDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot - F - 75005 PARIS  
Tél. (1) 634.10.30



# REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéro 236  
Avril 1980

## sommaire

### problèmes du jour

- 167 Avant la fixation des prix agricoles, par Marion BYWATER.
- 170 Le rattachement des Communautés européennes à la Convention de Rome sur la sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, par Giuseppe SPERDUTI, Président du Comité Consultatif italien des Droits de l'Homme.
- 174 Comment améliorer le processus de prise de décision dans la Communauté ? Observations sur le rapport des « Trois Sages », par Ulrich WEINSTOCK, Directeur général, Secrétariat général du Conseil des Communautés européennes.

### l'économie et le social dans le marché commun

#### L'avenir de la politique agricole commune :

- 188 III. — Le point de vue allemand, par K. EISENKRÄMER, Ministère fédéral pour l'alimentation, l'agriculture et les forêts, Bonn.
- 195 IV. — Les problèmes profonds de la politique agricole commune, par Pierre BAUDIN, Président du Groupe « Europe » de l'Association Nationale des Docteurs ès-Sciences Economiques.

### questions institutionnelles et juridiques

- 201 Compétence judiciaire, reconnaissance et exécution des décisions civiles et commerciales dans la Communauté Economique Européenne. (V). — Les accords multilatéraux conclus en application de l'article 220 du Traité de Rome et leur interprétation par la Cour de Justice des Communautés européennes, par LAZAR FOCSANEANU, Diplômé de l'Académie de Droit international de La Haye. Chargé de cours à l'Institut d'études politiques et à l'Institut de droit des affaires de l'Université d'Aix-Marseille III.

### actualités et documents

- 212 Communautés européennes.

© 1980 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

*Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent*

*Voir en page II les conditions d'abonnement*



## Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSÉ, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

## Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET

Jean DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Bertrand HOMMEY

Michel LE GOC

Patrice LEROY-JAY

Jacques MAYOUX

Paul REUTER

R. de SAINT-LEGIER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jacques VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

**Directrice : Geneviève EPSTEIN**

**Rédacteur en chef : Daniel VIGNES**

**La revue paraît mensuellement**

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

**RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ**

**REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 634.10.30

Abonnement 1980

France ..... 313 F (TTC)

Etranger ..... 332 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

## Répertoire des annonceurs

Editions Techniques et Economiques : La Jurisprudence de la Cour de Justice Européenne, p II couv. ; Cahiers Scientifiques de Transports, p. IV couv. — Etudes Internationales, p. III couv.

# AVANT LA FIXATION DES PRIX AGRICILES

Marion BYWATER

La nécessité des réductions budgétaires dans le domaine agricole « n'est pas une invention de la Commission ». C'est la Commission européenne elle-même qui s'est senti obligée de donner cette précision dans un récent document. On peut contester les causes des problèmes, la logique de la situation ou la part réelle des dépenses agricoles dans le budget. Abstraction faite des postes qui devraient en fait relever de la politique de développement ou de la politique monétaire, on ne peut toutefois guère contester que les dépenses du FEOGA, telles que constituées actuellement, sont celles qui — à tort ou à raison — pèsent le plus sur le budget et contribuent en plus grande partie à l'épuisement des ressources propres de la Communauté. Les prévisions budgétaires sont difficiles : les dépenses, notamment dans le secteur agricole, sont influencées par des facteurs imprévisibles, tel le climat dans d'autres régions du monde, et les rentrées peuvent varier de façon inattendue. L'année dernière la Commission a récupéré en droits de douane 500 millions d'uce de plus que prévu, suite à une poussée des importations en Allemagne. Cette année la poussée de la livre sur le marché des changes pourrait de nouveau sensiblement modifier le tableau. Mais dans une situation où les dépenses de la politique agricole, tel qu'on l'entend en général, augmentent à un rythme *annuel* de presque 25 % depuis quatre ans et où les recettes n'augmentent qu'à un taux qui n'est que la moitié de celui-ci, la crise paraît inéluctable. Selon les premières estimations de la Commission, 1981 pourrait être l'année charnière à moins que les ministres s'y prennent plus tôt que d'habitude. Si l'on n'arrive pas à maîtriser les marchés agricoles, le budget 1981 s'élèvera à 19,2 milliards d'uce (par rapport à 14,713 dans le projet de budget pour 1980). Pour financer un tel budget, la Commission aurait besoin de 0,99 % de la TVA.

Certains ont peut-être eu l'impression lorsque la Commission a proposé un budget pour 1980 qui n'exige que 68 % de la contribution de la TVA qu'elle criait au loup trop tôt. Si elle dit elle-même que la nécessité de restrictions n'a pas été prise au sérieux encore, elle reste convaincue que, si les économies indispensables ne sont pas décidées, la Communauté risque de disposer de trop peu de crédits dès 1981. Déjà la PAC coûte 200 millions d'uce par semaine. Pourquoi ?

Surtout à cause du lait. Les dépenses dans le secteur laitier s'élèvent à plus du quart du budget total de la Communauté. Chaque accroissement de la production laitière de 1 % augmente les excédents de la Communauté de 40 000 tonnes de beurre et de 80 000 t de poudre de lait écrémé (et la production augmente à un taux d'au moins 2 % par an jusqu'à présent). Chaque accroissement de



1 % des livraisons de lait aux laiteries coûte environ 175 millions d'uce. Le prix des produits laitiers vendus sur le marché mondial doit généralement être réduit des trois quarts pour trouver un acheteur. Sur le marché intérieur, la Communauté subventionne pour chaque homme, femme ou enfant, un kilo de beurre sur trois qui sont consommés. Sur chaque Ecu que le contribuable verse à la Communauté, plus de vingt-cinq pour cent sont affectés au lait.

Mais il n'y a pas que le lait. Les dépenses sur les céréales ont augmenté de 150 % en cinq ans ; les dépenses sur le sucre ont augmenté d'autant par rapport à 1977, de 500 % par rapport à 1975 et de plus de 350 % par rapport à 1974. Les dépenses pour le colza ont plus que doublé ; les dépenses pour le vin ont presque doublé ; les dépenses pour les fruits et légumes transformés sont passés de 65 millions d'unités de compte en 1975 à 351,1 millions d'uce en 1980 (suite à l'introduction de nouvelles mesures de soutien du marché) ; les dépenses sur le marché de la viande bovine sont tombées mais risquent d'augmenter de nouveau car les stocks s'accroissent lentement mais inexorablement et étaient de 330 000 tonnes à la fin de l'année dernière. Puis, il y a l'huile d'olive : les dépenses ont doublé à peu près depuis le milieu des années soixante-dix, mais les perspectives sont noires : selon les estimations des experts de la Commission, l'adhésion de l'Espagne comportera un coût supplémentaire pour le budget rien que pour l'huile d'olive de 1,2 à 1,5 milliard d'uce. Sans nouvelles ressources propres — et il en est question — la Commission ne sait littéralement pas où elle pourra trouver cet argent.

La situation n'est pas forcément anormale ; les points de vue divergent là-dessus, mais comme l'a constaté le rapporteur de la commission de l'agriculture de l'Assemblée européenne, Charles Delatte, « il n'y a rien de choquant à ce que les dépenses du FEOGA occupent la part essentielle du budget puisque les Etats membres ont transféré au niveau européen des charges nationales conformément au développement de la politique agricole commune. D'ailleurs la PAC est autant une politique sociale qu'une politique agricole. Selon Delatte, « la PAC ne coûte pas ce que l'on dit : « de multiples postes comptabilisés actuellement dans le FEOGA ne sont pas imputables à l'agriculture : il en va ainsi du coût des montants compensatoires monétaires (300 millions d'écus), de la charge découlant pour la Communauté de la réexportation sur le marché mondial d'un volume égal à celui des sucres ACP (400 millions d'écus en 1979), des dépenses et des pertes de revenus cachées qui découlent d'accords qui dérogent au principe de la préférence communautaire, notamment dans le secteur de la viande bovine, qui représentent une moins-value en termes

de rentrées de prélèvements et enfin des frais supplémentaires pour stocker la viande communautaire qui ne trouve plus acheteur sur le marché en conséquence. Compte tenu de ces considérations, le budget agricole européen tombe environ à 40 % de son actuel niveau.

Devant l'Assemblée, Delatte a fait valoir qu'avec un budget qui ne tend à relever que 0,68 % de la TVA, il restait une marge de manœuvre de 3,5 milliards disponibles correspondant aux 0,32 % restant. « Sachant qu'un point supplémentaire de hausse des prix agricoles communs représente 140 millions de dépenses et 40 millions de recettes en année pleine », a-t-il dit, « il existe une certaine marge budgétaire ».

Tout cela est sans doute vrai, mais il y a aussi une part de trompe l'œil, dont la Commission européenne est elle-même en partie responsable.

Mis à part le fait qu'on n'a jamais connu d'année où il n'ait fallu un budget supplémentaire en cours de route, les effets des augmentations de prix (550 millions si l'on considère que Delatte défendait un rapport qui soutenait une augmentation de 7,9 % par rapport à une proposition de la Commission d'augmenter les prix de 2,4 %) ne sont qu'un aspect du problème. Les dépenses seraient de 800 millions d'uce de plus si la Commission n'avait pas l'intention de faire absorber les dépenses laitières supplémentaires par le prélèvement de coresponsabilité qui est en quelque sorte une ressource propre cachée. En outre, il n'y a pas que les prix qui coûtent de l'argent, mais le Parlement européen semblait l'ignorer. Si l'on considère que l'Assemblée a rejeté le budget 1980 parce qu'elle estimait que les dépenses agricoles se gonflaient outre mesure, il semble anormal de voter le maintien tel quel du régime sucre, de rejeter la proposition de la Commission européenne de suspendre l'intervention sur la viande bovine pendant les mois d'été (sans proposer d'alternatives comme l'a fait le gouvernement français en soumettant des idées sur une meilleure gestion des marchés) tout en demandant la reconduction de la prime à l'abattage (que la Commission n'avait pas demandée), de décider le maintien des subventions beurre tels quels (tandis que la Commission avait envisagé des économies), etc.

Et il faut noter que le projet de budget 1980 était basé sur des hypothèses sans doute correctes, mais qui ne doivent pas tromper sur les tendances pour la période « au-delà ». La Commission avait supposé que les prix du sucre sur le marché mondial resteraient à un niveau élevé pour toute l'année 1980 ; ceci toutefois n'est pas sûr, elle pensait effectuer ainsi des économies considérables en matière de restitutions à l'exportation, lesquelles, compte tenu de récoltes records avaient au cours

des dernières années, par moment effleuré les deux tiers du prix communautaire. Cette année elles ont disparu un moment au printemps. En fait, il aurait parfois coûté moins à la Communauté de laisser le sucre (les betteraves) dans la terre que de l'exporter (ce qui n'aurait bien sûr pas fait l'affaire des raffineries).

Si la Commission peut escompter des économies dans le domaine du stockage de la poudre de lait cette année, on peut aussi se demander si l'année 1980 n'est pas seulement une année de répit qui vient après une période où la Commission a payé très cher les subventions à l'écoulement pour l'alimentation animale et autres des stocks de poudre de lait et après la réapparition d'une partie au moins de ces stocks suite à la suppression de ces aides, cela malgré un certain raffermissement de la demande sur le marché mondial.

Les fonctionnaires de la Commission admettent souvent eux-mêmes que les séries d'économies proposées par leur institution n'auront un impact qu'à court terme. Après Gundelach, le déluge ?

\*\*\*

#### Quelles sont les solutions à moyen terme ?

Certains croient que le salut passe par une meilleure gestion des marchés extérieurs. Soit, disent certains, les marchés traditionnels de produits laitiers sont saturés et les pays en voie de développement absorbent déjà un maximum d'aide alimentaire, mais il faut faire preuve d'imagination et vendre d'autres produits ; la Commission reste toutefois sceptique.

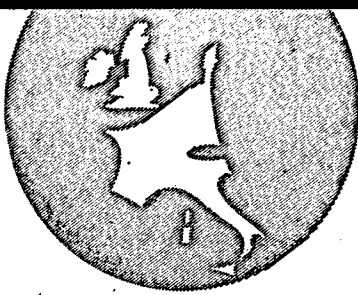
Une plus grande participation des producteurs aux frais de l'exportation a aussi été préconisée, notamment dans le domaine du sucre, où il est question de faire supporter par les producteurs tous les coûts de l'exportation, ce qui revient en quelque sorte à réduire la garantie et à admettre que pour les productions marginales les producteurs communautaires peuvent très bien se passer de recueillir toute la différence entre le prix du marché mondial et le prix communautaire.

Quand en viendra-t-on à une conclusion identique pour les céréales ?

D'autres préconisent une renationalisation de certaines dépenses. L'existence d'une série d'aides nationales disent certains, notamment les britanniques, fait que le financement communautaire et la solidarité financière sont de toute façon une fiction ; faisons supporter une partie des dépenses par les trésoreries nationales, disent-ils. Il semblerait même que l'idée de faire supporter des dépenses d'intervention par les pays dans lesquels se trouvent les stocks n'ait pas été étrangère au gouvernement français à un moment donné.

Il y a aussi, bien sûr, la solution de l'augmentation des ressources propres, mais c'est une procédure longue, et il n'est pas certain que les gouvernements soient prêts à l'envisager. Le gouvernement allemand ne semble pas trop se préoccuper de l'augmentation des dépenses agricoles, car il y a des considérations agricoles et c'est somme toute le seul domaine où il reçoit quelque chose en retour de sa contribution budgétaire, mais seulement aussi longtemps que celle-ci reste en dessous du plafond de 1%. Le gouvernement britannique risque de prendre une position encore plus difficile, surtout si c'est pour financer les produits méditerranéens. Madame Thatcher a déjà assez de mal à faire avaler les dépenses laitières ; elle sera certainement encore moins motivée pour faire accepter les dépenses sur l'huile d'olive, qu'elle ait ou non souscrit théoriquement aux principes fondamentaux de la PAC.

De toute façon, il est à craindre que si les ministres se conforment à leurs traditions, aucune décision ne sera prise avant la dernière heure. Si un jour de novembre de l'année prochaine ou de l'année d'après, la commission se trouve sans suffisamment de ressources pour arrondir ses fins de mois, on peut se demander si — paradoxalement — on ne coupera pas plutôt dans d'autres budgets, telle la politique régionale ou sociale, où il est plus facile de fermer le robinet du jour au lendemain, que dans la politique agricole où la garantie aux producteurs — à tort ou à raison — est absolue.



# LE RATTACHEMENT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES A LA CONVENTION DE ROME SUR LA SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

Giuseppe SPERDUTI

*Président du Comité Consultatif Italien  
des Droits de l'Homme*

Il faut considérer comme positif le fait que la Convention européenne des Droits de l'Homme soit apparue à la Commission des Communautés comme un point de référence important, lorsqu'elle a soulevé, dans son *Memorandum* du 4 avril 1979, le problème de la consolidation de la protection des droits de l'homme dans la sphère communautaire sous le double aspect de la détermination des normes sur la reconnaissance des droits et de la détermination des procédures de garantie.

Pour ce qui est de la méthode à suivre pour atteindre ces buts, il convient d'attirer l'attention sur le point suivant : pour une approche réaliste, il pourrait se révéler insuffisant de mettre l'accent exclusivement sur la perspective d'une adhésion des Communautés à la Convention européenne, si le terme « adhésion » était pris dans sa stricte signification technico-juridique. Par mesure de prudence, on ne devrait pas exclure dès le départ d'autres possibilités. Ce n'est que par une comparaison de différentes méthodes qu'on sera à même d'établir s'il y a lieu de s'orienter pour l'adhésion *stricto sensu* ou si un autre chemin est à emprunter pour poursuivre d'une manière utile et appropriée l'initiative qui a été prise par la Commission des Communautés.

## I. – Les exigences à satisfaire

a) renforcer ladite protection et en favoriser le développement ultérieur ;

b) viser à la concordance de la jurisprudence, qui risquerait d'être compromise si les deux juridictions européennes, la Cour de Strasbourg et la Cour de Luxembourg, étaient appelées à se prononcer en pleine indépendance l'une de l'autre par rapport aux mêmes règles matérielles sur les droits de l'homme ;

c) tâcher d'atteindre ces objectifs en évitant de créer des procédures dont la complexité et la longueur pourraient affecter le droit fondamental de toute personne à ce que sa cause soit jugée « dans un délai raisonnable » (Convention de Rome, article 6) (1).



## II. – La méthode de l'adhésion

Cette méthode apparaît, à première vue, comme permettant d'atteindre le renforcement ci-dessus et aussi d'éviter ou de corriger la discordance de la jurisprudence. Mais en fait, elle ne met pas à l'abri de plusieurs inconvénients.

a) Il faut tout d'abord remarquer que le Mémoire de la Commission des Communautés n'envisage, au moins au stade initial, la reconnaissance du droit de recours individuel. C'est un élément qu'on ne saurait passer sous silence. L'expérience atteste que des recours gouvernementaux à des instances internationales pour dénoncer des violations des droits de l'homme ne sont que rares, tandis que d'après une opinion répandue, de tels recours seraient beaucoup plus influencés par des motifs politiques que par le souci de servir la cause des droits de l'homme. Il semble certain que le droit de recours individuel devrait être accepté pour que l'adhésion communautaire soit susceptible de déterminer d'importantes répercussions sur le terrain pratique.

Et pourtant, même si l'adhésion communautaire était accompagnée par cette acceptation, on ne serait pas par une prise de conscience des implications, en mesure de se prononcer favorablement à un tel moyen technique de rattacher les Communautés européennes à la Convention de Rome. On va en exposer certaines raisons.

b) L'adhésion risque de dénaturer à différents égards le système établi par la Convention de Rome. Par ex., la compétence que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe tire des articles 31 et 32 de la Convention devrait être écartée quant aux plaintes mettant en cause les Communautés européennes.

Il est en effet peu probable que les Etats membres des Communautés européennes acceptent de se soumettre à un contrôle de la part des Etats non membres des Communautés européennes quant au respect de leurs obligations assumées sous la Convention européenne de Droits de l'Homme.

c) Elle entraînerait un déséquilibre entre la protection dans les Communautés européennes des droits de l'homme reconnus dans la Convention de Rome et la protection dans ces mêmes Communautés de droits de l'homme découlant d'une autre source. A supposer, par ex., qu'on arrive, notamment par le « Catalogue » que préconise le Parlement Européen, à reconnaître d'autres droits fondamentaux, il serait très peu concevable qu'en ce qui concerne leur garantie judiciaire soit appelée à intervenir au plus haut niveau la Cour de Luxembourg, alors que les arrêts de celle-ci portant sur les normes matérielles de la Convention de Rome

seraient susceptibles de donner lieu à des recours ultérieurs devant les instances de Strasbourg.

On peut répliquer en faisant allusion à la possibilité de confier, le moment venu et par un instrument *ad hoc*, également à la Cour européenne des Droits de l'Homme des tâches appropriées par rapport auxdits droits. Mais cela signifierait qu'on admet la vocation de cette Cour à se voir confier, en plus de tâches qui sont déjà les siennes en vertu de la Convention de Rome, d'autres tâches qui l'élèveraient en *Cour générale des Droits de l'Homme en Europe*. Et dans ces conditions, il semble raisonnable de dire qu'il serait sage de s'orienter dès maintenant dans cette direction, d'autant plus qu'en écartant la technique de l'adhésion *stricto sensu*, cela amènerait à écarter aussi, ou à réduire sensiblement, les inconvénients qui se rattachent aux choix de cette technique.

d) Parmi ces inconvénients il faut aussi mentionner comme particulièrement graves ceux qu'engendrerait la plupart du temps le déroulement des procédures. Pour se rendre compte de ces inconvénients, il suffit de quelques réflexions sur l'affaire *Hauer*, à laquelle on va faire allusion dans quelques instants.

e) Enfin, un acte d'adhésion formelle, s'il n'est pas strictement nécessaire pour atteindre les buts poursuivis, ne peut pas ne pas être considéré dans la perspective suivante : il risque de se révéler une cause de perturbation de l'ordre juridique communautaire compte tenu notamment de son incidence profonde sur le statut de la Cour de Justice des Communautés. Elles comporterait une contradiction quant à la nature juridique de la Cour de Justice de Luxembourg, qui serait à la fois instance supranationale et juridiction interne.

## III. – Spécificité de liens

La spécificité des liens à établir entre le système de la Convention de Rome et le système des Traités communautaires en vue d'accomplir une œuvre à la fois rentable et soustraite aux risques des innovations radicales ne saurait être précisée dans le présent contexte. Des études approfondies sont nécessaires, y compris la détermination du rôle de la Commission européenne des Droits de l'Homme dans la procédure devant la Cour européenne.

Ce n'est que pour une information préliminaire sur l'un des modèles à prendre en considération qu'on ajoutera, en annexe, un schéma d'article préfigurant la portée d'un instrument international.



#### IV. — Autres remarques

Sur les répercussions pratiques du choix éventuel de la méthode de l'adhésion — à savoir, donc, sur les répercussions du fait que les Communautés européennes deviendraient l'une des Parties à la Convention de Rome — il est opportun d'ajouter quelques remarques en se référant à l'arrêt le plus récent concernant la protection des droits de l'homme, qui a été prononcé par la Cour de Justice des Communautés.

C'est l'arrêt Hauer n° 44/79, *Interdiction de nouvelles plantations des vignes*, pris en date du 13 décembre 1979. L'arrêt a fait suite à une demande qu'avait adressée à la Cour le *Verwaltungsgericht* de Neustadt an der Weinstrasse et par laquelle cette juridiction tendait à obtenir une décision à titre préjudiciel sur un règlement du Conseil, le règlement n° 1162/75 du 17 mai 1976, portant des mesures visant à adapter le potentiel viticole des pays membres aux besoins du marché. Il s'agissait, entre autres, d'examiner « la compatibilité des dispositions du règlement n° 1162/76 avec les règles relatives à la protection des droits fondamentaux » et ce du fait que certains doutes manifestés par le *Verwaltungsgericht* devaient « être compris comme mettant en cause la validité du règlement ». S'agissant notamment d'examiner lesdites dispositions sous l'angle de leur compatibilité avec le respect dû au droit de propriété, la Cour s'est référée au premier Protocole joint à la Convention de Rome, dont l'article 1 porte justement sur la protection du droit de propriété, ainsi qu'aux « indications résultant des règles et pratiques constitutionnelles des neuf Etats membres ». Elle a conclu à la justification de la restriction à l'usage de la propriété apportée par le règlement susdit : à cet égard elle a fait état des « objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté ». Bref, à son avis, ledit règlement « ne porte pas atteinte à la substance du droit de propriété tel qu'il est reconnu et garanti dans l'ordre juridique communautaire ».

Dans le présent contexte, il importe notamment d'observer ceci : à supposer que cet arrêt de la Cour de Justice des Communautés soit intervenu après adhésion de celle-ci à la Convention de Rome, on aurait par ce même arrêt atteint le stade de l'épuisement des voies de recours à l'intérieur de la CEE, de sorte que si le requérant devant la juridiction allemande continuait de se croire victime d'une violation de son droit de propriété à cause à la fois de l'interdiction par le règlement communautaire de nouvelles plantations de vignes et du refus par les autorités allemandes de l'autoriser à procéder à la plantation d'une vigne dans un terrain

de sa propriété, une procédure ultérieure lui resterait ouverte pour demander le respect de son droit, procédure à engager devant la Commission européenne des Droits de l'Homme et susceptible à son tour d'aboutir aussi à une procédure devant la Cour européenne. Il n'est pas besoin de souligner l'aspect peu pratique d'une telle chaîne de procédures.

Il est vrai, cependant, qu'une chaîne tout autant lourde peut être envisagée par rapport à la situation telle qu'elle existe aujourd'hui, ce qui, d'ailleurs, amène à se demander si le droit — ci-dessus rappelé — de toute personne à ce que sa cause soit entendue « dans un délai raisonnable » n'en résulterait pas affecté. Il est vraisemblable que les Etats membres des Communautés européennes demeurent responsables des mesures prises par eux, en contraste avec la Convention de Rome, à titre de mesures auxquelles les astreint leur qualité de membres communautaires, à moins que la responsabilité pour de telles mesures ne soit prise à sa propre charge, par suite de l'adhésion à la Convention de Rome, par la Communauté concernée. Mme Hauer serait donc habilitée à introduire devant la Commission européenne des Droits de l'Homme une requête contre la République fédérale d'Allemagne pour se plaindre du refus ci-dessus de l'autorisation à procéder à la plantation d'une vigne, pourvu bien entendu qu'elle se considère, toujours, victime de la violation de son droit de propriété tel que reconnu dans le Premier Protocole joint à la Convention de Rome.

#### Conclusion

En résumé, le recours à la méthode de l'adhésion formelle des Communautés européennes à la Convention de Rome n'est pas indispensable aux fins de la force contraignante pour les institutions communautaires des dispositions de droit matériel de la Convention de Rome, la reconnaissance de cette force étant l'aboutissement logique de la jurisprudence développée d'une manière remarquable par la Cour de Justice des Communautés. Par ailleurs, le recours à cette méthode n'entraîne pas non plus un résultat utile en ce qui concerne les mesures de mise en œuvre de ces mêmes dispositions.

Il faut admettre qu'une notion vague d'adhésion à la Convention de Rome n'est pas dépourvue d'un certain éclat politique. Mais il faut également dire que cet éclat peut être l'obstacle à s'apercevoir des aspects pratiques du procédé, notamment des complications auxquelles aboutit, par le prolonge-

ment des procédures, cette forme de raccord entre le Traité et la Convention de Rome. Quoi qu'il en soit, l'examen de circonstances pertinentes suggère d'imprunter un autre chemin dans la recherche des moyens propres à assurer que, chaque fois que la Cour de Justice des Communautés est appelée à statuer sur la validité d'un règlement ou de tout autre acte communautaire par suite d'une allégation d'incompatibilité avec la Convention de Rome, elle puisse le faire en se coordonnant avec la Cour européenne des Droits de l'Homme de manière qu'on arrive, par une procédure à la fois simple et exhaustive, à une décision mettant un terme à la contestation.

Il est peut-être utile d'ajouter que l'autorité du droit communautaire dans les ordres juridiques internes des Etats membres en résulterait accrue. En effet, les réserves contenues dans certains arrêts des Cours constitutionnelles en vue de sauvegarder les principes fondamentaux de l'ordre juridique interne (Cour constitutionnelle italienne, arrêt 27 décembre 1973 ; Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe, arrêt 29 mai 1974 et, dans une forme atténuée, arrêt du 25 juillet 1979) perdent leur valeur au fur et à mesure du renforcement effectif de la protection des droits de l'homme au niveau communautaire.

#### ANNEXE

Schéma d'article préfigurant la portée d'un Acte additionnel à la fois à la Convention de Rome de 1950 et au Traité de Rome de 1957.

« Lorsque la question se pose pour la Cour de Justice de savoir si une mesure prise par l'une des institutions des Communautés est compatible avec un droit reconnu dans la Convention européenne des droits de l'homme et que pour résoudre cette question il importe d'interpréter la Convention, la Cour de Justice s'adresse à la Cour européenne des droits de l'homme afin que celle-ci interprète les dispositions pertinentes de la Convention.

L'interprétation donnée par la Cour européenne lie la Cour de Justice.

La Cour annule tout acte d'une institution communautaire soumis à son jugement si elle

conclut à l'incompatibilité de l'acte avec la Convention européenne.

[La Cour peut aussi accorder une réparation équitable à l'individu concerné si elle estime qu'un préjudice sérieux a été subi par l'individu à cause de l'acte qu'elle annule.] »

La dernière disposition est mise entre crochets, car la possibilité y visée pourrait être considérée comme tombant sous les principes généraux de l'ordre juridique communautaire.

#### Commentaire

L'idée à retenir est qu'il faut s'efforcer de garder aux institutions communautaires, d'une part, et aux institutions créées par la Convention de Rome, d'autre part, les caractères qui leur sont propres.

L'adhésion formelle des Communautés européennes à la Convention de Rome affecterait d'une façon marquée la Cour de Justice des Communautés dans son statut d'instance judiciaire supra-nationale, car ses décisions, à l'instar de celles des tribunaux nationaux, pourraient désormais donner lieu à des requêtes devant des instances internationales.

Or, il est certain que l'interprétation finale et conclusive de la Convention de Rome, quelles que soient les circonstances qui la provoquent, doit être réservée à la Cour européenne. En effet, l'interprétation des règles par lesquelles la Convention énonce les droits de l'homme est étroitement liée à la définition des obligations incombant aux Parties Contractantes et finit par se confondre avec celle-ci. Il est donc évident que la définition par la voie judiciaire de ces obligations relève de la compétence de la Cour européenne. Par contre, il n'y a pas véritablement des raisons pour ne pas s'en tenir au Traité instituant les Communautés européennes en ce qui concerne la mission de la Cour de Justice des Communautés. En d'autres termes, il faut prendre garde de ne pas porter atteinte au statut fondamental de la Cour. La notion à retenir peut s'exprimer ainsi : la Cour de Justice assure par ses propres décisions le respect du droit au niveau communautaire, quitte à se coordonner avec la Cour européenne des Droits de l'Homme lorsque, pour statuer sur la validité d'un acte communautaire, il importe de résoudre auparavant un problème d'interprétation de la Convention de Rome.



# **COMMENT AMÉLIORER LE PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION DANS LA COMMUNAUTÉ ?**

## **OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT DES « TROIS SAGES » (\*)**

**Ulrich WEINSTOCK**

*Directeur Général, Secrétariat général  
du Conseil des Communautés européennes*

(\*) Rapport sur les Institutions Européennes présenté au Conseil européen par le Comité des Trois (Barend BIESHEUVEL, Edmund DELL, Robert MARJOLIN), Bruxelles, octobre 1979, 118 pages d'original.

La présente contribution qui est traduite de l'allemand a été achevée le 7.2.1980. Elle sera publiée simultanément dans le supplément trimestriel « Integration » de « Europäische Zeitung » (Europa Union Deutschland).

La voie de l'Europe est pavée de rapports d'experts et c'est là en soi une bonne chose. Quels que soient l'objectif fixé par les mandats et la manière dont les experts s'acquittent de leur tâche, tout mode de réflexion systématique sur la voie à suivre par l'Europe pour aller vers l'unité, surtout lorsque de telles réflexions ne sont pas totalement exemptes d'intentions politiques, est utile. Au surplus, si l'on admet déjà, généralement, que le fait d'accompagner la politique de données scientifiques recueillies auprès d'experts présente, en règle générale, une utilité qui, bien que difficile à évaluer, n'en est pas moins indiscutable, il en va de même, a fortiori, de cette terra incognita qu'est l'Europe. En effet, malgré toutes les études pratiques qui, pendant près d'une génération, ont été consacrées aux problèmes de l'évolution de l'Europe vers une union et malgré tous les succès et tous les échecs dans ce domaine, ce dont l'Europe souffre, c'est d'une trop faible mobilisation de son potentiel intellectuel et politique. La principale raison en est toutefois que la conception politique de l'Europe n'a pas trouvé sa forme définitive et que, simultanément, et contrairement aux Etats nationaux, l'Europe se heurte sans cesse à des frontières ou aborde des domaines encore inexplorés sans pouvoir généralement s'en rapporter à des expériences comparables.

Cette œuvre de pionniers que constitue la construction de l'Europe ne s'accompagne pas toujours, aussi bien du point de vue quantitatif que qualitatif, de toute l'imagination créatrice et de toute la rigueur intellectuelle qui seraient indispensables ; force est surtout de constater que l'organisation globale dans laquelle devrait s'insérer un tel processus d'innovation politique reste insuffisante.

Dans ce sens, il n'est pas possible de juger de l'utilité des études d'experts en fonction uniquement de leur traduction directe ou même indirecte dans les faits. Ce serait en effet méconnaître leur rôle de précurseur sur le plan scientifique et d'« accompagnateur » sur le plan politique. A cet égard, les consultations d'experts, même celles qui ne sont qu'un alibi, peuvent inciter les demandeurs d'études et plus généralement, une opinion publique vigilante à réfléchir, à réagir et peut-être même à agir.

Toujours est-il que le rapport Vedel de 1972 et, surtout, le rapport Tindemans de 1975 ont déjà achoppé à l'attitude d'indifférence bienveillante des demandeurs (1) sans pourtant que les auteurs

(1) Rapport du Groupe ad hoc chargé d'examiner la question de l'élargissement des pouvoirs de l'Assemblée européenne (rapport Vedel) de mars 1972 et Rapport Tindemans sur l'Union européenne de décembre 1975, cf. supplément 1/76 au Bulletin des Communautés européennes. Une telle « indifférence bienveillante » vaut par ailleurs également pour deux rapports concernant les questions de gestion du personnel : le rapport du Groupe paritaire des Huit ayant participé à la « Table ronde » sur les problèmes

puissent être accusés de naïveté. Les vues exprimées dans le rapport Tindemans, étaient du point de vue des institutions trop explosives. La France et la Grande-Bretagne ne pouvaient pas s'engager dans la voie d'une fédération telle qu'elles la voyaient tracée. Aussi, ayant décelé le danger, le Président français a-t-il pris l'initiative et lors du sommet de La Haye en 1976, fixant des objectifs plus modestes, déplacé les centres d'intérêt du débat. Lorsque nous constatons que les plus hautes instances ont récemment donné des mandats pour l'étude des mêmes problèmes, force nous est donc d'éprouver une première appréhension : que l'on ne réussisse pas même à engager un débat politique sur cette troisième génération d'études d'experts et à traduire dans les faits au moins certaines conceptions et ce n'est pas de sitôt que l'on connaîtra la quatrième génération ! L'instrument sera alors définitivement usé. Dans cette mesure, les demandeurs d'études assument une lourde responsabilité.

Sur proposition du Président français, le Conseil européen avait, fin 1978, confié à trois personnalités indépendantes le mandat suivant : « réfléchir aux adaptations des mécanismes et des procédures des Institutions qui sont nécessaires pour assurer, sur la base et dans le respect des Traités, y compris leurs systèmes institutionnels, le fonctionnement harmonieux des Communautés et les progrès dans la voie de l'Union européenne ». L'objectif fixé était de présenter des propositions susceptibles d'être rapidement mises en œuvre et tenant compte de la perspective de l'élargissement de la Communauté à douze Etats membres.

Cette instance, qui devait dorénavant être connue sous le nom de Comité des Trois (selon sa propre dénomination), se composait de M. Barend Biesheuvel, ancien Ministre-Président néerlandais ayant exercé pendant de longues années les fonctions de ministre de l'Agriculture ; de M. Edmund Dell, ancien ministre du Commerce britannique et de M. Robert Marjolin, ancien Secrétaire général de l'OCDE et, pendant de longues années, Vice-Président de la Commission des Communautés européennes alors présidée par M. Hallstein. La réputation de ces personnalités en Europe est grande. Leur choix n'en constitue pas moins, de toute évidence, une solution de compromis typique ; les trois courants de pensée concevables en matière de politique d'intégration pouvaient s'estimer représentés : le courant supranational (s'il est encore permis d'utiliser ce terme) sous ses deux formes, consistant l'une à

favoriser l'Assemblée, l'autre, dans une moindre mesure peut-être, à favoriser la Commission, ainsi que la tendance qui met plutôt l'accent sur la prédominance des éléments étatiques nationaux. Il s'agissait certainement en l'occurrence d'un reflet, inévitable, des réalités qui se manifestent dans la vieille querelle entre confédération d'Etats et Etat fédéral. Le tout était de savoir si une telle composition permettrait de trouver un compromis offrant une conception viable.

Tel est l'état de l'opinion en Europe qu'il devait sembler inutile de concevoir un « grand dessein » ; il fallait au contraire proposer des améliorations qui s'inscriraient dans le cadre du système actuel et iraient dans le sens d'un accroissement de l'efficacité, et d'une rationalisation accrue des institutions et des procédures existantes. En dépassant les idées spectaculaires et sans avoir d'illusions, il s'agissait en l'occurrence de retenir la « voie moyenne » (2) entre les simples retouches aux règlements intérieurs, d'une part, et les modifications institutionnelles radicales, d'autre part. Pour autant que l'on puisse en juger, c'est la seule voie moyenne praticable, malgré tous les handicaps technocratiques qu'elle comporte. Toutefois, d'un point de vue structurel, elle implique également une connaissance profonde et une maîtrise souveraine de tous les détails techniques qui jouent un rôle si important dans la conception et le fonctionnement actuel. C'est pourquoi la question qui vient immédiatement à l'esprit est celle de savoir si le choix des experts (qui, au temps où ils exerçaient leurs fonctions, étaient certainement des hommes politiques ou des « grands commis » parfaitement au fait de l'intégration européenne) était vraiment aussi judicieux qu'il peut sembler à première vue ou si, compte tenu de la nature de leur mandat, on n'a pas risqué de leur en demander trop.

## Analyse des causes

D'après les Trois, l'objectif du rapport doit être d'approfondir et d'étendre la coopération entre les membres de la Communauté européenne (page 1). Cette affirmation, que l'on rencontre dès la troisième phrase du rapport incite à penser que les Trois ont assez largement pris leurs distances malgré tout,

de personnel de la Commission, paru dans le n° 111 bis des bulletins internes d'information de mai 1970, et le rapport du Groupe paritaire des Dix paru en automne 1970. Toutefois, l'auteur ne fait pas partie des pessimistes à la mode qui estiment maintenant qu'aussi l'Europe n'est plus gouvernable.

(2) Christoph SASSE, *Reglerunden-Parlamente-Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft*, Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Band 6, Bonn 1975 (édition française : *Le processus de décision dans la Communauté européenne*, Limoges, 1977, p. 83 ; édition anglaise : *Decision making in the European Community*, New York-London, 1977).



par rapport aux (anciennes) conceptions supranationales. Les problèmes relatifs à l'élargissement et à la délimitation des compétences de la Communauté à l'égard de ses membres ne sont ni examinés ni même évoqués.

C'est principalement à « la profonde transformation de l'environnement politique et économique en Europe occidentale dans les dix dernières années » (page 10), aux difficultés « créées par la nature des matières traitées » et à « celles créées par le nombre de ses membres » (page 10) que les Trois attribuent les causes des défauts dans les politiques et dans les procédures de la Communauté. Mais, ce faisant ils rejettent les causes du malaise sur des circonstances extérieures et, de ce fait, plutôt fortuites au lieu de les imputer, en partie au moins, aux structures internes. Parler de « crise », cette espèce de *deus ex machina*, est trompeur. En effet, dans tous les domaines communautaires, qu'ils soient anciens ou nouveaux, la Communauté, et il s'agit là de son problème primordial, se heurte à une question qui n'a pratiquement jamais fait l'objet d'un examen de principe, celle de savoir de quelle manière les politiques communautaires, notamment celles visant vers l'intérieur, peuvent être définies, mises en œuvre et modifiées.

La Communauté par la Commission qui est une de ses Institutions, doit tout d'abord montrer aux hommes politiques nationaux et aux citoyens quelle peut être l'utilité de solutions européennes face aux initiatives nationales. Cela constitue également un test à l'égard des aspirations de ceux pour qui, pour des raisons de pure politique intérieure, les solutions européennes sont, par définition, les meilleures. L'étude, dans une optique européenne, du rôle du principe de subsidiarité reste encore à faire. Il est essentiel, au-delà du cadre des Traités, de définir les domaines dans lesquels on peut, du point de vue politique et/ou économique et social, parler à juste titre d'une « plus-value » européenne par rapport aux solutions nationales. Si l'on commence par délimiter dans quels domaines et dans quelles limites les initiatives européennes surpassent les efforts nationaux, il deviendra alors plus facile également de déterminer la forme et surtout le contenu d'une éventuelle réalisation. La Communauté, pour ses membres, ce n'est pas seulement le jeu du principe du « juste retour ». Tout cela suppose une connaissance approfondie des réalités nationales des neuf, qui seront prochainement douze, Etats membres.

L'approche adoptée jusqu'à présent se fait à contre-courant : grâce à telle ou telle alliance, en invoquant tel ou tel argument matériel ou surtout financier, la Commission a souvent été en mesure, dans de longues discussions semblables à des guerres d'usure, d'ouvrir des brèches dans le front du refus des Etats membres au sein du Conseil, à la

suite de quoi elle a cherché à obtenir des « rectifications positives de la ligne de front ». On constate, en règle générale, que la discussion n'a pas lieu, si j'ose dire, à visage découvert. Cette tactique qui vient d'être esquissée à grands traits (on ne saurait parler ici de stratégie) devrait se heurter à ses limites naturelles en raison du rétrécissement des marges de manœuvre et de la raréfaction des ressources.

Les principales objections que l'on peut formuler à l'égard de l'explication que le Comité des Trois fournit de la crise sont les suivantes : si la situation était telle qu'elle est décrite, c'est-à-dire si la crise que traverse l'Europe n'était que le reflet de dilemmes nationaux tant politiques qu'économiques, la nécessité — en fin de compte inéluctable — d'une décision à l'échelle européenne devrait en fait être ressentie plus vivement, compte tenu de la réduction des possibilités de choix et de la limitation des ressources ; il serait dès lors impossible de parler de crise. Pour défendre leur thèse, les Trois devraient, dans la logique de leur analyse, parvenir à la conclusion que la meilleure solution serait de n'entreprendre aucun changement puisqu'en fin de compte, cela ne serait pas nécessaire, et d'ailleurs guère réalisable. Toutefois, leur analyse de base débouche sur l'emploi de la formule « environnement hostile » (page 12), comme si les mêmes faiblesses structurelles n'étaient pas apparues dès la « belle » époque du début des années soixante, et ce sur le plan de la stricte exécution du traité et non pas uniquement sur des questions touchant à sa quintessence. Ce ne sont ni l'élargissement ni la crise économique qui ont fait surgir les problèmes ; « simplement, ils en ont fait prendre conscience, les ont exacerbés et ont mis en relief des aspects nouveaux » (3). En réalité, les considérations du Comité des Trois sur la crise ne font que détourner l'attention de l'analyse que requiert le phénomène de l'intégration. Telles que sont, selon toute apparence, les choses, il est peu probable que des facteurs de croissance économique-politiques aussi favorables réapparaissent au cours des années quatre-vingt. Dès lors, la crise, au sens des experts, deviendra, en tout état de cause, un état permanent. Les experts voient, dans les différentes formes que revêt la crise, les « obstacles les plus fondamentaux au « bon fonctionnement » des Communautés » (page 13). Cette « stratégie de crise » ne paraît pas très logique, ni surtout très originale ou courageuse sur le plan politique.

Du point de vue de la méthode, le Comité des Trois analyse le système communautaire pour ainsi dire à partir du sommet de la pyramide institution-

(3) Ulrich EVERLING, Ueberlegungen zum Fortgang der europäischen Integration, paru dans : Europa-Archiv, 35<sup>e</sup> année (1979), p. 737.

nelle et développe son raisonnement à partir du plus haut échelon de la hiérarchie. Ainsi, le Conseil européen et le Conseil des ministres sont les premiers évoqués et se trouvent au centre du raisonnement. Le point de départ de l'analyse est donc constitué par la phase finale du processus de prise de décision. Par conséquent, la Commission, dont le traité fait pourtant le moteur du système, se trouve nécessairement, peut-être seulement inconsciemment, reléguée à l'écart d'une position centrale, ce qui est certainement plus qu'une simple faute de présentation. Dans les considérations qui suivent, l'analyse et le commentaire du rapport des experts seront donc axés essentiellement sur le Conseil européen et le Conseil proprement dit et la Commission. Les autres aspects institutionnels ne seront pas pris en considération, ne serait-ce que pour des raisons de place.

## Conseil européen

Le Conseil européen, est-il justement reconnu, « illustre la capacité d'auto-renouvellement de la Communauté » (page 15). C'est à juste titre qu'il est incorporé à part entière dans la description du processus européen de prise de décision<sup>(4)</sup> et qu'il n'est pas considéré comme une sorte d'élément étranger au système (5). Il était grand temps que cela fût constaté. Cependant, le Comité des Trois a négligé un argument décisif justifiant la raison d'être du Conseil européen — omission qui se révélera d'ailleurs également lourde de conséquences dans l'analyse du Conseil des ministres — à savoir que la création du Conseil européen a été rendue nécessaire avant tout par le fait que les Chefs de gouvernement portent seuls la responsabilité suprême en matière de politique intérieure et extérieure, et que cette responsabilité devait être mise en œuvre à partir du moment où, au-delà de

l'accomplissement des missions déjà définies dans le traité, la Communauté entreprenait des tâches nouvelles dont le contenu n'était pas encore déterminé.

Pourtant, le Comité des Trois déplore que « les ministres des Affaires étrangères aient perdu la responsabilité exclusive de la politique européenne de leur pays ». Etant donné que le processus d'intégration couvre des domaines de plus en plus vastes, il touche nécessairement un nombre de plus en plus élevé de départements ministériels. La formule selon laquelle « la politique européenne relève de la politique intérieure » correspond depuis longtemps à une réalité. Une bonne coordination au niveau des Etats n'en est pas moins indispensable et il s'agit là d'un domaine dans lequel, par tradition, les ministères des Affaires étrangères jouissent de prérogatives importantes. Malgré toutes les différences tenant aux structures constitutionnelles et administratives qui se sont peu à peu développées (6), et plus encore les impondérables tels que les égards à avoir envers les partenaires gouvernementaux ou le poids de certaines personnalités, c'est une fiction que de toujours vouloir considérer le ministre des Affaires étrangères comme un Vice-Premier ministre capable de donner des instructions en matière politique et ayant une compétence aussi spéciale que générale.

Ce qui importe, c'est que, au sein du Conseil européen, et précisément lorsqu'il s'agit de questions d'importance politique exceptionnelle dépassant le cadre d'un ressort particulier, les Chefs de gouvernement coordonnent et décident au niveau le plus élevé, ce à quoi ils sont en règle générale habilités par la constitution. Ainsi, les « Chefs » peuvent avoir des entrevues exploratoires, donner de nouvelles impulsions ou faire fonction d'arbitres. Sur le plan socio-politique, la régularité avec laquelle les « Chefs » se rencontrent trois fois par an au sein du Conseil européen intègre du point de vue organique au processus de prise de décision et, surtout, de développement de la Communauté. Le succès dépend, de l'avis de toutes les personnes concernées, du caractère souple de la préparation et du déroulement des consultations. Toute tentative d'instaurer un plus grand formalisme aurait l'effet d'un lit de Procuste.

Il ne semble donc pas approprié de proposer, comme le fait le Comité des Trois, que le Conseil européen établisse, avant la fin de 1980, un programme de priorité pour l'action de la Communauté dans les prochaines années, programme qui devrait certainement être plus qu'une simple juxtaposition d'éléments isolés et pour lequel la Commission

(4) Ce processus constitue le thème central de l'ouvrage de Christophe SASSE, op. cit., p. 81 et suivantes. Cette deuxième partie de l'étude de SASSE : « Les possibilités d'amélioration du processus de prise de décision du Conseil et leurs limites » se fonde sur un rapport qui avait été établi par Reinhart EISENBERG et Ulrich WEINSTOCK : « Verbesserung des Beschlussverfahrens des Rates der Europäischen Gemeinschaft » (100 pages dactylographiées), Bruxelles 1974. Cf. également sous une forme condensée : Ulrich WEINSTOCK, « Abschied vom Wunderglauben », paru dans : *Die Zeit* du 6 décembre 1974, p. 56.

(5) La seule étude importante sur le Conseil Européen remonte à plus de cinq ans. Cf. Jean DONDELINGER, *Le Conseil Européen* (manuscrit), Bruxelles, sans date (1975). Cf. également Christoph SASSE, op. cit., p. 136 à 146. Au printemps 1980 une vaste étude paraîtra : Wolfgang WESSELS, *Der Europäische Rat. Entstehung, Entwicklung und Zukunft*.

(6) Christoph SASSE, op. cit., 1<sup>re</sup> partie : « La formation des volontés nationales dans les affaires de la Communauté européenne », p. 1 et suivantes.





sortante devrait préparer un avant-projet. Une telle démarche semble problématique en raison non seulement des pourparlers relatifs à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal encore en cours et de l'incorporation de ces Etats, mais surtout de l'expérience peu positive faite par la Communauté lors des précédentes tentatives d'élaboration de tels modèles d'intégration politique, quels que pussent en être les avantages ; il suffit de penser aux deux principaux projets de ce type, à savoir le plan Werner et la Déclaration faite à l'issue du Sommet de Paris de 1972. De même, le rapport Tindemans qui avait également mis au point un tel schéma d'objectif minimaux a été, voici moins de deux ans, mis de côté froidement et sans commentaire par les chefs de gouvernement. Aucun changement décisif n'est à prévoir à cet égard. Au contraire, il ne semble pas que des négociations en vue de l'élaboration d'une constitution communautaire ou même de décisions de principe sur un programme d'une certaine ampleur soient possibles ou opportunes au regard des divergences politiques actuelles ; de telles négociations ne feraient que détourner l'attention des actions immédiatement réalisables ou indispensables, qui ne manquent certes pas, et iraient donc assurément à l'encontre du but recherché. La Communauté devra donc se résigner à accepter les imperfections des trois traités dont le rôle de traité — règles (traité comportant des directives d'action et un calendrier précis) est plus ou moins épuisé. Une telle situation est loin d'être satisfaisante sur le plan constitutionnel, non seulement au niveau national, mais surtout au niveau communautaire, mais elle permet — ce qui est décisif — de préserver le rôle de traité-cadre (traité-cadre institutionnel) étant donné que, grâce à la clause de l'article 235 du Traité CEE notamment, l'évolution dynamique de la Communauté ne se trouve pas entravée. Un débat de fond provoqué à un moment inopportun ne conduirait à aucune amélioration substantielle. En tout état de cause, il convient d'exploiter au mieux la structure institutionnelle européenne fixée par les traités. Cette structure, pour peu qu'on la manipule avec suffisamment de précaution est résistante et il faut reconnaître qu'elle s'est montrée étonnamment adaptable. La Communauté est, et reste, une Union « in statu nascendi » ; il semble qu'on soit encore loin de la phase de consolidation constitutionnelle si l'on se fonde sur l'hypothèse d'une telle crise, comme le fait le Comité des Trois.

En revanche, les suggestions pratiques et techniques sont bonnes : fréquence des réunions en fonction des besoins ; limitation de l'ordre du jour ; dépôt des documents de travail en temps voulu ; préparation du Conseil Européen par une session du Conseil des ministres des Affaires étrangères ; limitation du nombre des participants. Il convient

également d'accueillir favorablement la proposition faite d'une intervention du Président du Conseil européen devant le Parlement européen, que l'on doit d'ailleurs déjà considérer comme un « acquis ». Il ne s'agit cependant pas là d'idées nouvelles ; ce qui importe, c'est d'assurer à la fois le respect strict de ces règles de bon sens déjà établies et leur adaptation souple à la situation. Il ne semble pas approprié de procéder à une (nouvelle) codification de ces règles. La proposition visant à admettre aux réunions le ministre ou secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères chargé d'assister la présidence est en effet opportune. En revanche, le problème des conclusions que la présidence tire à la fin de la réunion du Conseil Européen n'est pas considéré sous le bon angle. En effet, ce ne sont pas les réunions de groupes de hauts fonctionnaires chargés par les chefs de gouvernements de l'élaboration — et ce, en règle générale, au cours d'une séance de nuit — de textes se fondant sur les délibérations du premier jour, « qui risquent d'entraîner confusion et double emploi » (page 25). Le caractère de discussions d'arrière-boutique qui s'attache aux délibérations du Conseil européen provient bien plus de ce que les « conclusions de la présidence », même si elles valent pour tous les participants, font souvent l'objet, ultérieurement, d'une interprétation différente à un autre niveau et sont même parfois remises en question sur certains points particuliers. C'est pourquoi les résultats des délibérations devraient, en vue d'un renforcement de l'autorité du Conseil européen, être assortis de toutes les garanties formelles dont bénéficient les décisions normales du Conseil en matière politique, c'est-à-dire qu'il devrait notamment être exclu que l'on se serve des versions dans les différentes langues pour dissimuler l'absence de compromis comme cela a été le cas plus d'une fois par le passé. A cet effet, le Secrétariat du Conseil pourrait certainement employer, pour le profit de tous, des méthodes qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité ; on pourrait ainsi prévoir, comme le propose le Comité des Trois, une coopération plus étroite entre la Présidence et le Secrétariat du Conseil. Enfin, l'importance que revêt le Conseil européen pour la Communauté pourrait être soulignée par la publication des conclusions au Journal officiel (partie C) ; ses décisions « méritent — et exigent — la même minutie et la même publicité que les actes juridiques proprement dits de la Communauté » (7). Il est étrange que l'on doive se reporter à des publications nationales ou aux bulletins de la Commission pour accéder aux textes contenant les conclusions du Conseil européen.

La valorisation des conclusions de la Présidence implique également que l'on tienne compte d'un

(7) Christoph SASSE, op. cit., p. 146.



autre point : le « contrôle de résultat » qui détermine en fait l'autorité du Conseil européen et qui pourtant n'a donné lieu à aucun commentaire de la part du Comité des Trois. Ce contrôle pourrait, sans qu'il soit besoin pour ce faire d'élaborer à grand peine, d'éventuelles formules de compromis, faire l'objet d'une inscription de routine en point 1 de l'ordre du jour de chaque Conseil européen ; il serait traité dans un exposé de la Présidence sortante intitulé : « Mise en œuvre des décisions prises ».

Sans vouloir exagérer l'importance des conclusions, il est possible d'affirmer qu'elles ont contribué à asseoir l'autorité du Conseil européen et à mettre davantage en évidence les compétences de celui-ci pour ce qui est de dégager des orientations. Le soin que prend ainsi le Conseil européen de suivre systématiquement les dossiers ne répond pas au seul souci d'assurer une organisation efficace des travaux ; il a surtout pour effet d'affirmer le style et l'identité propres du Conseil européen ainsi que la continuité d'action des chefs d'Etat ou de gouvernement au-delà des changements qui peuvent intervenir dans les gouvernements. De telles mesures permettraient également de dissiper les soupçons de ceux qui continuent de voir dans le Conseil européen une sorte de société secrète. Cela permettrait enfin d'éviter que les grands Etats n'aient la tentation d'adopter une attitude dominante à l'égard des autres.

## Conseil de ministres

Le rapport décrit le Conseil des ministres comme un organe dont la nature est double dans la mesure où il est à la fois une institution des Communautés et une instance intergouvernementale. Sous cette forme, l'interprétation qui lui est donnée est manifestement nouvelle, mais dangereuse. Aussi importe-t-il de citer cette interprétation in extenso : « en tant qu'institution des Communautés, il doit accomplir les tâches qui lui sont confiées par les Traités, ses pouvoirs découlent exclusivement des Traités et il doit les exercer conformément aux règles qui y sont établies. D'autre part, le Conseil est, dans une large mesure, intergouvernemental. Il est composé de membres des gouvernements nationaux. Les deux phases de son activité qui correspondent à cette double nature — l'harmonisation des points de vue et des intérêts nationaux de ses membres et les décisions juridiques collectives qui s'ensuivent — devraient en principe participer d'une même activité constructive » (p. 31). Il serait probablement utile de pouvoir analyser en détail le passage cité. Nous nous contenterons de

formuler les observations suivantes : même si l'on se fonde sur le texte de l'article 145 du Traité CEE, auquel le Comité des Trois a peut-être songé, le Conseil n'est rien de plus que l'organe décisionnel et législatif des Communautés. En effet, et indépendamment de toute interprétation des textes (8), il s'agit, non pas de deux phases successives, à savoir coordination puis décision, mais des deux branches d'une alternative, la première étant d'ailleurs plus ou moins tombée en désuétude en tant que fondement juridique. Si, toutefois, le Comité des Trois n'avait pas cet article du traité en vue, il a attribué au Conseil un rôle qui ne s'inscrit pas dans le cadre des traités. Le Conseil n'est pourtant, en aucune façon, un « organe intergouvernemental ». Il serait tout aussi dangereux de le confondre avec l'instance que constituent les « représentants (ou ministres) des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil », formule à laquelle, faute de mieux, on a souvent recours lorsque la compétence communautaire n'apparaît pas de manière évidente. On peut effectivement déplorer à juste titre que « le style de la négociation elle-même (au sein du Conseil) (soit) devenu étroitement national, et donc d'un caractère plus intergouvernemental » (p. 31). Mais que peut-on faire pour qu'il en soit autrement ?

Si l'on s'en tient exclusivement aux traités, le Conseil a pour « seule » fonction de décider, sur proposition de la Commission ; celle-ci reste maîtresse de la procédure dans la mesure où, en cas de rejet de ses propositions, elle les retire ou les modifie. En fait, dans la pratique, la Commission n'est plus dans les délibérations du Conseil, l'axe autour duquel s'articule l'action de la Communauté et le fait que l'on ait renoncé dans une large mesure à prendre des décisions à la majorité n'est certainement qu'une des causes, mais non des moindres, de cette situation. Quoi qu'il en soit, c'est actuellement encore la Commission qui donne, la plupart du temps, le coup d'envoi, même si la balle reste par la suite essentiellement dans le camp des Neuf. Cette situation a une multitude de causes qu'il paraît difficile de modifier surtout parce qu'elles tiennent à la nature même des choses. Dans chacun des cas traités, il faut en effet transposer dans un système communautaire les intérêts, parfois solidement ancrés, de neuf Etats membres. Le droit de proposition, aussi intelligente et féconde que soit la façon dont il est exercé et son application éventuelle à des domaines non couverts par les traités sont certes nécessaires, mais ne suffisent pas à résoudre le problème. Dans la phase d'intégration dite « négative » (élimination des entraves) ainsi que dans des situations d'urgence sur le plan poli-

(8) Cf. Jean-Louis DEWOST, *Le Conseil*, paru dans : *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 9, Bruxelles, 1979, p. 96 à 102.



tique, la formule peut encore se révéler suffisante ; elle ne l'est pratiquement plus dès lors qu'il s'agit non plus simplement de démanteler des frontières, mais de définir le contenu d'une politique (économique). La formule de compromis constitue une solution essentiellement « itérative » qu'il ne faut précisément pas prendre pour modèle. Les résultats, pour autant qu'il y en ait, sont déplorables à plusieurs titres, car, fréquemment, ils ne font plus guère que traduire le plus petit commun dénominateur et présentent trop souvent des caractères terriblement technocratiques. Même lorsqu'il apparaît généralement souhaitable d'adopter une position commune, dégager des solutions de compromis dans le domaine politique exige encore une grande patience et beaucoup d'adresse.

Plusieurs lacunes du processus de prise de décision sont effectivement identifiées comme telles dans le rapport. Le Comité des Trois en dénombre quatre dans la manière de travailler du Conseil. Première lacune, la canalisation des travaux est inopérante ; les ordres du jour sont inadéquats et surchargés, les règles de procédures sont négligées, la présidence est exercée de façon inefficace et souvent même incompétente. Deuxième lacune, le rôle du Conseil s'érode progressivement. Il renvoie au Conseil européen la responsabilité de prendre certaines décisions. Le Conseil n'assure par ailleurs pas un contrôle suffisant sur les différents groupes de travail qui lui sont subordonnés et qui deviennent progressivement des « centres de négociations autonomes ». Troisième lacune, il arrive trop souvent que les ministres appelés à participer aux travaux du Conseil, surtout dans sa composition de Conseil de ministres des Affaires étrangères, « sèchent » la session si bien que, pour remédier à cette situation, on doit avoir recours à des réunions « informelles » du Conseil pour que la présence des neuf ministres des Affaires étrangères soit garantie. Quatrième lacune enfin, on assiste, pour ce qui est des Conseils spécialisés, à une prolifération exagérée des réunions, de sorte que « le Conseil « général » de ministres des Affaires étrangères a cessé d'être « général » aussi bien au sens d'une direction du travail des différents Conseils qu'au sens d'une enceinte de discussion pour tous les sujets nouveaux et importants » (p. 34). Mais le problème fondamental, celui pour lequel il n'existe pas de « voie royale » demeure, à savoir le fait que le Conseil n'est pas capable et, parfois même, n'a pas la volonté de prendre certaines décisions, et ce problème n'est pas abordé avec la fermeté qui s'impose. Le rapport omet de préciser qu'il n'est pas rare de voir certains recourir, et, bien entendu, surtout à propos de questions particulièrement importantes, à l'arme du veto ou du blocage et, dès lors, il n'en recherche pas les raisons.

De l'avis du Comité des Trois, « point n'est besoin (de recourir à) de nouvelles solutions en matière d'organisation ou de techniques de gestion » (p. 34) pour pallier les lacunes du processus de prise de décision ; or, une amélioration non négligeable de l'efficacité serait précisément possible à ce niveau, d'autant que l'on ne connaît pas l'impact qu'une telle amélioration peut avoir en fin de compte sur le plan des méthodes. De toute évidence, il importe de respecter les procédures en vigueur. Pour ce faire, selon les Trois, un renforcement de la fonction et de l'autorité de la présidence dans son double rôle de contrôle de l'organisation et « d'impulsion politique » s'impose en premier lieu. S'il énonce toute une série de propositions, le rapport omet de préciser que l'exercice de la présidence peut se trouver gravement affecté par l'apparition dans l'Etat membre qui l'assume, de crises gouvernementales. Ne pourrait-on pas envisager, pourtant, d'en appeler à la raison des Etats membres pour qu'un statu quo soit observé au niveau national pendant ces six mois de présidence puisque celle-ci n'est exercée qu'une fois tous les cinq ans ? Une telle formule n'empêcherait certes pas, en fin de compte, les adversaires politiques du gouvernement en place de déclencher des crises, mais son adoption, au moins théorique, n'en mériterait pas moins d'être tentée sérieusement.

Le Comité des Trois estime, à juste titre, que le renforcement du rôle et de l'autorité de la présidence exige une préparation plus intensive des sessions ; il convient en outre de s'efforcer de diriger les débats avec plus de rigueur afin qu'ils aboutissent à des résultats. Reste à savoir si cela permettrait effectivement de mobiliser le temps et l'énergie de la présidence et de donner aux problèmes européens une place plus importante dans son calendrier. Il s'agit là d'une toute autre question. Avec raison, le Comité des Trois demande aussi que s'instaure une meilleure coordination horizontale (entre les différents Conseils spécialisés) et verticale (au sein de la structure du Conseil), tant à l'égard des relations avec les autres Institutions que dans le cadre de la Coopération politique européenne, et que soit établi, pour chaque présidence, un programme de travail au début et un bilan des réalisations à la fin. C'est accessoirement que le rapport prône, pour la première fois (p. 40), une coordination interne efficace dans l'Etat qui exerce la présidence.

En fait, le Conseil dispose de règles de procédure en suffisance ; le problème provient du fait qu'elles ne sont pratiquement pas respectées. Contrairement à ce qu'affirme le Comité des Trois, cela ne tient pas uniquement à un manque d'autorité, mais souvent, aussi, à des impératifs matériels et aux exigences du calendrier, voire parfois, à l'insuffisante pratique que certains peuvent avoir des usages en

vigueur et des instruments communautaires. La difficulté, de l'avis du Comité des Trois, peut être en partie tournée si on limite l'ordre du jour aux questions essentielles qui se prêtent à une décision immédiate ou justifient une délibération, étant entendu qu'il conviendrait de renforcer les droits de la présidence sur l'agencement de l'ordre du jour, et ce par dérogation au règlement intérieur du Conseil (9). La pratique qui s'est instaurée à cet égard tient apparemment compte, d'ailleurs, de cette nécessité.

L'importance du rôle de la présidence apparaît de façon de plus en plus évidente et le nombre croissant des Etats membres de la Communauté a été, et continuera d'être, parmi d'autres facteurs, à l'origine de cette évolution ; il faut toutefois que la présidence, pour suivre cette évolution, dispose des ressources appropriées tant pour ce qui est de l'organisation que du personnel. A cet égard, le Comité des Trois cite en premier lieu le Secrétariat du Conseil, dont les ressources devraient être exploitées de façon plus systématique et approfondie et dont la présidence devrait avantageusement faire un usage plus complet. Le Secrétariat du Conseil, selon le Comité des Trois, devrait se voir attribuer « des responsabilités supplémentaires dans l'organisation du travail aux niveaux subalternes » (p. 42). Inexploitées jusqu'ici, de nombreuses possibilités existent manifestement dans ce domaine pour une meilleure mobilisation du Secrétariat général ; pour ce faire, il n'est pas nécessaire de fixer des règles particulières, il suffit que la présidence en exercice et les autres délégations manifestent leur volonté dans ce sens. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres organisations internationales, dont la fonction n'est pas d'adopter des règles de droit directement applicables, mais d'agir selon les principes classiques de la diplomatie, le Secrétaire général du Conseil, pas plus d'ailleurs que le Secrétariat dans son ensemble, ne peut, en définitive, jouer un rôle politique autonome ou même exercer un quelconque mandat politique ; il lui incombe uniquement d'assister le Conseil en faisant preuve d'autant de discrétion que d'intégrité, ce qui, au demeurant, correspond tout à fait à l'article 17 du règlement intérieur du Conseil.

Selon le Comité des Trois, il conviendrait d'alléger le volume de travail que les groupes de travail occasionnent à la présidence en demandant, lors d'un changement de présidence, à l'ancien Président de continuer à exercer ses fonctions jusqu'à ce que certains dossiers soient menés à bonne fin ou en confiant la présidence à un collègue. Il semble que cela risque de déboucher sur une répartition

des attributions fort enchevêtrée. Il serait plus judicieux, tant pour des raisons d'efficacité qu'en vue de promouvoir l'intégration politique, de confier, à titre expérimental aux membres de certains groupes de travail le soin de choisir parmi eux leur président (10). Finalement, comme indiqué ci-dessus, un secrétaire d'Etat, issu en règle générale du ministère des Affaires étrangères, devrait assister le Président en exercice du Conseil.

Par ailleurs, le Comité des Trois propose de fixer des priorités, « d'observer une plus grande sélectivité dans le choix des cas où intervenir » et de trouver le bon niveau de décision. En particulier, la délégation de pouvoirs à la Commission, notamment de celui d'arrêter des décisions d'importance politique limitée, conformément à l'article 155 du Traité CEE, constitue à cet égard un moyen important que le Conseil a manifestement négligé, nonobstant ce qui a été déclaré au point 8 des conclusions du Conseil européen de décembre 1974 qui évoque cette question ainsi que dans différentes décisions du Conseil de ministres. La suggestion selon laquelle la Commission et le Conseil devraient préparer dans l'abstrait, à titre pour ainsi dire de règles automatiques, « quelques formules type... afin de couvrir chaque catégorie distincte de Comités » (p. 48), cette suggestion manque de clarté et pour autant qu'on puisse en juger, n'est ni opportune ni pragmatique.

Sous la rubrique « Répartition des responsabilités au sein de la structure du Conseil », les Trois plaident pour une revalorisation du rôle des Représentants permanents ; c'est d'ailleurs ce que le Conseil européen tenu à Paris en 1974 avait déjà fortement préconisé. En réalité, les Représentants permanents, en dépit de toutes les protestations, sont restés des fonctionnaires soumis à la tutelle des ministères des Affaires étrangères et disposant d'une marge de manœuvre beaucoup trop limitée dès que la question est plus ou moins névralgique. Leur rang élevé, l'incomparable monopole de l'information qu'ils détiennent au sein de la toile d'araignée communautaire et surtout l'extraordinaire ampleur de la gamme de leurs compétences, aussi brillamment qu'ils en jouent, ne peuvent certainement leur permettre de s'imposer que dans de rares cas face aux rivalités inévitables et aux compétences techniques des responsables de secteurs tels que celui du système monétaire européen ou ceux des politiques conjoncturelle, énergétique, fiscale, régionale ou sociale. Il paraît douteux à tous égards que les hauts fonctionnaires qui appartiennent à d'autres ministères et sont directement responsables devant le ministre dont ils relèvent se laissent persuader par des Ambassadeurs d'approuver au niveau européen des priorités et des compromis

(9) Conseil des Communautés européennes, règlement intérieur du Conseil du 24 juillet 1979, article 2 paragraphe 5 : selon ce règlement, le Conseil fixe l'ordre du jour au début de chaque session.

(10) Christoph SASSE, op. cit., p. 116 à 120.



qui ne manqueront pas de nuire à la réalisation des objectifs nationaux. L'expérience acquise semble avoir fait perdre à ces si excellents Représentants permanents, de quelque nationalité qu'ils soient, toute illusion quant aux résultats de tels efforts. A ce niveau, une véritable préparation politique des débats du Conseil manque souvent.

Détail caractéristique du rapport des Trois : après avoir, pendant près de 50 pages, concentré son attention sur la coordination à Bruxelles, ils préconisent à la page 49 « une coordination efficace des affaires communautaires dans les capitales » en vue de renforcer le rôle des Représentants permanents. « C'est le seul moyen d'assurer que les divers intérêts nationaux pourront être évalués et conciliés assez tôt pour que les Représentants permanents soient dotés d'instructions leur permettant de mettre au point des solutions définitives au niveau du COREPER » (p. 49). Un tel vœu pieux ne soulèvera certainement aucune objection. Cependant l'expérience montre que cela n'apporte aucun élément moteur nouveau.

Quels sont les remèdes ? Fonctionnant sans discontinuité, le Comité des Représentants permanents (COREPER), en tant que point de passage obligé, devrait voir sa capacité élargie et son rôle revalorisé. Il devrait avant tout être complété par un groupe de secrétaires d'Etat chargés de préparer les travaux du Conseil sous la direction de celui-ci. Ces secrétaires d'Etat devraient se réunir tous les quinze jours environ ; ils dirigeraient la Représentation tout en restant en contact avec leurs chefs de gouvernement, ce qui impliquerait une obligation de double résidence, à Bruxelles et dans la capitale considérée. Ils devraient avoir un accès direct au Cabinet. Le cumul de leurs fonctions avec un mandat de député ne serait certainement plus possible (11). Il leur incomberait de s'employer plus activement qu'il n'a été fait jusqu'ici à mettre sur pied des compromis conciliant les exigences des experts et celles de la politique européenne tant à Bruxelles que dans leur capitale en vue de préparer l'adoption de décisions. Ce COREPER 3<sup>e</sup> partie aurait donc un rôle décisif de charnière à jouer.

Après cette analyse de la procédure et des questions techniques, on ne peut s'empêcher d'être étonné de voir enfin traiter également, sous le titre : « Les procédures les plus expédientes de prise de décisions », la procédure de prise de décision

(11) Cela pour préciser les considérations faites jusqu'ici. Ce qui traduit l'amélioration qualitative, c'est que le Secrétaire d'Etat devrait disposer d'une longue expérience politique (de député) de sorte qu'il soit pleinement accepté comme « collègue » au vrai sens du terme par les ministres et par les députés au sein du Parlement national et du Parlement européen. En ce qui concerne les détails, cf. Christoph SASSE, op. cit., notamment p. 127 à 130.

définie par le traité. « Il ne peut y avoir de doute que le « compromis de Luxembourg » (expression qui est utilisée dans la quasi totalité des ouvrages spécialisés) — qui est en un constat de divergence — est devenu une réalité de la vie dans la Communauté » (p. 50). On fera simplement remarquer qu'une expression comme arrangement, qui évoque tout au moins l'esprit de camaraderie, ou *modus vivendi*, qui souligne le caractère ambivalent de la chose, est plus appropriée ; en effet, le 29 janvier 1966, les cinq pays qui, à l'époque, s'opposaient à l'attitude de la France ont justement réaffirmé leur attachement au principe, énoncé dans le traité, de la règle de la majorité pour l'adoption des décisions. Or, aujourd'hui encore, une telle objection n'est nullement spécieuse ou dépassée ! Il ne fait pas de doute, comme les Trois le laissent du reste entendre, que dans les innombrables formations spécialisées du Conseil tout au moins, on ne puisse obtenir de meilleurs résultats en adoptant à cet égard une attitude courageuse, quoique probablement changeante de présidence en présidence, même si un recours finalement plus systématique à cette pratique risque d'entraîner l'immobilisation des fronts ; un tel risque existe certainement. On ne saurait éluder le problème de la définition de la notion d'intérêt très important dans les cas d'espèce et, la routine politique et les préoccupations électorales étant ce qu'elles sont, il pourra s'agir de questions spécifiques ou même tout à fait secondaires telles que les quotas d'importation pour le sherry d'origine cypriste ou les griottes de Yougoslavie. Ce n'est pas en recourant à des mécanismes automatiques que l'on pourra y remédier ; il faudra plutôt s'efforcer sans relâche et avec une patience inlassable de faire preuve de perspicacité dans l'analyse de chaque cas et d'intuition dans l'appréciation du climat, afin d'évaluer constamment la marge de manœuvre dont on dispose pour adopter conformément au Traité, les décisions à la majorité des voix, et surtout afin de l'élargir et de ne tolérer en aucun cas qu'elle se rétrécisse, car, en dépit du nombre croissant d'Etats membres, cette marge de manœuvre existe, ou, ce qui est plus important, elle est susceptible de se développer. Il s'agit en pratique d'informer davantage les représentants nationaux participant à l'adoption des décisions au sein du Conseil des priorités et des contraintes matérielles au niveau communautaire, de manière qu'on parvienne également à arrêter une position « européenne ». Il est certain que le Secrétariat du Conseil peut contribuer davantage à une telle évolution.

Le Comité des Trois recommande au COREPER d'attribuer des tâches clairement définies aux innombrables groupes de travail, qui devront par ailleurs lui renvoyer plus souvent les dossiers. Conclusion exacte, à la manière du « jeu des perles

de verre » ; mais qu'en est-il dans la pratique ? Le Directeur du service intéressé adresse au Représentant permanent des instructions que celui-ci applique dans les négociations avec ses collègues. Mais comment pourrait-il y avoir au sein du COREPER un premier débat d'orientation politique qui ait un sens et qui permette donc de formuler en quelque sorte des directives communautaires après que la Commission a présenté de nouvelles propositions concernant, par exemple, l'harmonisation de la taxe sur la valeur ajoutée ou la politique régionale hors quotas ? Dans quelle mesure un tel débat peut-il différer, quant au style, au contenu et à l'orientation, des discussions au sein d'un groupe de travail ? Pourquoi le COREPER en tant que tel apporterait-il un élément qualitatif supplémentaire ? Nous ne nous permettons pas de penser, comme les Trois le laissent entendre, que le Secrétariat du Conseil pourrait jouer à cet égard un rôle important de supervision. Même si les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil ont acquis un certain « flair » procédural, les questions abordées actuellement ont un tel degré de complexité qu'en règle générale cette faculté ne pourra probablement se développer qu'après une période d'apprentissage au niveau du groupe de travail, là justement où commencent à se dessiner les positions devant les problèmes concrets et les orientations politiques. La recommandation selon laquelle le Secrétariat du Conseil doit informer les instances supérieures des retards intervenus est sans doute ambivalente elle aussi en raison des rapports de travail et des relations de confiance qui se sont instaurés, mais elle est certainement digne d'être mise à l'épreuve.

Pour celui qui a le privilège de connaître les travaux des Conseils spécialisés, les déclarations relatives au problème de la coordination horizontale paraissent davantage émaner du besoin abstrait de coordination ressenti dans un séminaire de cycle supérieur. A l'inverse, la procédure dite « La Marlia », grâce à laquelle le Conseil des ministres des Affaires étrangères est régulièrement informé des problèmes non résolus par d'autres Conseils (spécialisés), n'a pratiquement pas eu d'effet. « Il faut apporter un correctif au développement d'« empires » spécialisés dotés de leurs propres particularités de procédure et de leurs propres notions de priorité » (page 55). Il semble que cette phrase vise surtout les sessions des ministres des Affaires économiques et des Finances. Toutefois, les termes choisis déjà ont quelque chose d'étrange, comme si certains visaient à créer un « contre-pouvoir ». Mais il n'existe pas de hiérarchie établie dans tous les Etats membres selon laquelle les ministres des Finances ou de l'Agriculture seraient subordonnés aux ministres des Affaires étrangères ! Et, même lorsqu'une telle hiérarchie est formelle-

ment établie, l'accord d'un ministre pour les questions relevant de sa compétence ne peut être obtenu que dans le cadre d'un Conseil de ministres national. Le modèle d'intégration qui s'esquisse ici est par ailleurs contestable sur le plan des principes également, car l'intégration est envisagée comme un simple processus intergouvernemental mis en œuvre par des ministres des Affaires étrangères autonomes. Les faits tendent de longue date à esquisser un tout autre modèle qui met en évidence de plus en plus nettement les répercussions de l'intégration sur la politique intérieure.

Néanmoins, le Comité des Trois insiste de nouveau sur le rôle des ministres des Affaires étrangères ; il parle de leur « position centrale dans les ramifications du Conseil » (p. 55). La « position dominante » du Conseil des « Affaires générales », dont le rapport parle un peu plus loin, n'est en fait qu'« une exigence illusoire sans cesse répétée » (12) et par conséquent une fiction. S'il nous en fallait une preuve supplémentaire, le Conseil des Affaires générales l'a malheureusement fournie lui-même récemment, les 15 et 16 janvier 1980, lorsqu'il a délibéré sans succès neuf heures durant dans le cadre d'une procédure simplifiée, qu'il avait lui-même établie auparavant, sur l'adaptation des rémunérations des fonctionnaires européens. Nous pouvons abandonner aux historiens le soin de juger si ce Conseil a joui d'une telle position pendant les premières années, comme le prétend le rapport. En outre, la possibilité de conflits est déjà clairement énoncée dans la phrase suivante : « Les ministres des Affaires étrangères ne peuvent plus prétendre imposer leur volonté à leurs collègues spécialisés dans leurs domaines particuliers » (page 56). On est tenté de dire : il n'y a rien à ajouter à cette affirmation. Cependant, le rapport plaide ensuite en faveur du rôle de coordination du Conseil des Affaires générales, en ce qui concerne les « nouveaux Conseils spécialisés tout au moins », étant donné que ceux-ci « se sont multipliés dans les années récentes, beaucoup plus rapidement que la charge concrète de travail ». Les problèmes de définition et d'appréciation sont tels qu'on ne saurait contredire totalement cette assertion (qu'entend-t-on par « nouveaux Conseils spécialisés » ? et que signifie la phrase « se sont multipliés beaucoup plus rapidement que la charge concrète de travail » ?). Peut-être dira-t-on que nous ergotons sur des vétilles, mais où le Comité des Trois veut-il en venir ? De quelles sessions du Conseil s'agit-il, et pourquoi les choses ne

(12) Christoph SASSE, « Zur Verfassung der Europäischen Union », dans : Henrich SCHNEIDER und Wolfgang WESSELS (éditeurs), Auf dem Wege zur Europäischen Union ? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977, p. 206.



sont-elles pas dites clairement ? Que peut-il se passer concrètement ?

Ces propos visent aussi, et surtout, le Conseil des ministres de l'Agriculture, qui accumule de plus en plus les situations explosives, sans que les considérations de politique générale soient déterminantes dans ses délibérations. Il est en outre indiscutable qu'il y a des « conseils bidons », c'est-à-dire des sessions du Conseil qui sont organisées par pure complaisance ou routine : ainsi les ministres des Postes se réunissent-ils au sein du Conseil ou les ministres de la Santé de manière formelle ou informelle sans que la nécessité de prendre des décisions ou d'organiser un débat apparaisse à l'évidence. Les processus d'intégration ne sont certainement pas de simples phénomènes politiques, mais aussi des phénomènes « socio-psychologiques » dont les caractéristiques doivent être prises en considération. La formule de Hallstein « les Conseils de ministres spécialisés sont des instruments d'intégration de premier ordre » (13) est indiscutable. Quels sont donc les critères d'efficacité qui permettent de porter un jugement sur les réunions des Conseils de ministres nationaux ou des Conseils (européens) ? *The proof of the cake is in eating it* : Il y a plus grave qu'une session superflue d'un Conseil spécialisé !

Dieu soit loué, le Comité des Trois revient à la fin du chapitre sur le problème de la responsabilité des Capitales ! La coordination commence *at home*. Dans le système peu concret et néanmoins technocratique qui est le sien, où tout se réalise selon des plans, à une allure réfléchie et surtout avec des délais suffisants, il ne devrait pas y avoir de problèmes. Le Comité des Trois dénonce en définitive la responsabilité des Etats membres lorsqu'il parle, à très juste titre d'instructions établies en temps voulu et réfléchies, qui « ne devraient pas se fonder sur une réaction instinctive, souvent purement défensive, mais sur une évaluation appropriée des mérites de l'affaire examinée, tant du point de vue national que du point de vue communautaire » (page 61). Ce qu'on ne comprend plus, c'est qu'il soit conseillé en même temps de « réduire les risques de changements de position ultérieure ». En effet, si par pur hasard, le résultat de la réflexion n'était pas identique dans les neuf capitales cette recommandation conduirait à un « pat » immédiat ! Il n'en est pas moins recommandé ensuite de laisser aux négociateurs « toute la souplesse » possible ! Il n'est pas possible d'être plus changeant ! « Ce type de coordination des positions et des procédures dans les capitales est, en dernière analyse, presque plus important que la coordination au niveau communautaire ». On reste sur sa faim.

(13) Walter HALLSTEIN, *Die Europäische Gemeinschaft* (5<sup>e</sup> édition), Düsseldorf-Vienne, 1979, p. 88.

## La Commission

Le Comité des Trois estime que les changements des circonstances ont réduit « la position et l'autorité de la « Commission » et que « l'équilibre du pouvoir » entre la Commission et le Conseil a penché de plus en plus en faveur de celui-ci (page 64). Il en attribue la cause à des facteurs aussi bien externes qu'internes. Ces facteurs externes s'identifient pour lui aux conditions générales du processus d'intégration déjà analysées, conditions qui se sont modifiées dans le sens de la dégradation. Elles ont entraîné, en ce qui concerne le rôle de la Commission, une réduction des perspectives d'élaboration et de mise en œuvre de ses obligations politiques. Dans ce contexte, il est également souligné qu'en raison du recours au consensus au sein du Conseil la Commission « n'a plus pu décider de l'issue en ajustant ses propositions jusqu'à ce qu'une majorité d'Etats membres se prononcent en leur faveur » (page 66). Cependant, « un manque de cohérence et une bureaucratisation croissante dans son fonctionnement interne », loin de rétablir l'équilibre, ont eux aussi favorisé ces tendances. Le rapport n'analyse pas les causes de cette évolution qu'il fustige très sévèrement en dénonçant le manque de collégialité dans les méthodes de travail de ses membres et l'insuffisance de la coordination interne qui durent depuis 1967 et qui ont nui à l'efficacité et au moral du personnel de la Commission.

Les Trois reprennent à leur compte, dans leur chapitre concernant la Commission, les réflexions et propositions faites par le Comité Spierenburg (14). Le rapport de ce comité prévoit principalement, pour la partie qui nous intéresse, la réduction du nombre des membres de la Commission à un membre par Etat et, parallèlement, un renforcement de l'autorité du Président. Le rapport Spierenburg a trouvé en général dans les milieux qui s'intéressent à la politique européenne un écho beaucoup plus positif que le rapport du Comité des Trois, mais cette adhésion à l'analysé et aux propositions qu'il contient s'adresse en premier lieu aux considérations relatives à l'administration et à la gestion du personnel (15).

(14) Propositions de réforme de la Commission des Communautés européennes et de ses services, rapport du Comité Spierenburg, Bruxelles, septembre 1979 (44 pages manuscrites). Cf. à ce sujet Hans SCHEUER et Ulrich WEINSTOCK, *Administrative Strukturen der Europäischen Gemeinschaft. Ein Programm zur Revitalisierung der Brüsseler Bürokratie*, Bonn, 1977.

(15) Celles-ci concernent la position des directeurs généraux et des cabinets ainsi que la politique de gestion et comprennent de nombreuses propositions détaillées.



En ce qui concerne le nombre des membres de la Commission, dont le Comité des Trois estime lui aussi qu'il serait « fatal » de l'accroître après un élargissement qui porterait le nombre des Etats membres à douze et, par conséquent, celui des Commissaires à 17, le Comité Spierenburg s'est manifestement laissé entraîner par un a priori et on peut d'ailleurs se demander si cette question était couverte par le mandat qui lui avait été confié par la Commission. La quantité est en effet confondue avec la qualité de la gestion ; or, si celle-ci est considérée tout à fait insuffisante sous la présidence de M. Jenkins dans une Commission à 13, elle le sera également — *ceteris paribus* — dans une Commission à 12. Puisqu'il n'est pas possible d'avoir une influence sur la qualité des futurs membres de la Commission et, condition préalable, sur l'attrait exercé par Bruxelles, toute l'attention se reporte sur les aspects numériques. Que le nombre des membres de la Commission soit porté de 13 à 17 en cas d'application de la réglementation actuelle, ou qu'il doive être à partir de 1981 de 10 dans une Communauté à 10 et de 12 dans une Communauté à 12, il n'est guère possible d'apprécier la différence qualitative qui en découlerait en ce qui concerne la coordination et la cohérence. Il est évident que dans un tel collège, la gestion ne serait pas simplifiée, mais, quant à savoir si elle serait effectivement beaucoup plus difficile, la réponse dépend plutôt du choix de ses membres ainsi que, en particulier, de l'autorité du Président. Les arguments invoqués au point 39 du rapport Spierenburg ne sont nullement convaincants. Du point de vue politique, la proposition faite signifie que le caractère unitaire de l'organe de proposition de la Communauté serait renforcé. Il semble cependant qu'elle relève plutôt pour l'instant d'un égalitarisme irréaliste. En effet, du fait précisément que la Commission prend en principe ses décisions à la majorité, le poids « naturel » des Etats membres au niveau politique comme au niveau socio-économique s'exprime clairement malgré tout et aussi absolue que soit l'indépendance des membres de la Commission vis-à-vis de toute directive, par la présence renforcée des grands Etats, abstraction étant faite de certaines habitudes (puisque, par exemple, un des membres britanniques était jusqu'à présent issu de l'opposition). C'est pour cette raison également que cette proposition semble étonnamment étrangère aux réalités de l'Europe, au grand regret des fonctionnaires européens auxquels de sévères contingents nationaux sont appliqués. D'ailleurs le traité a reconnu lorsqu'il s'agit des votes au Conseil une pondération qui tient compte de la différente importance des Etats membres.

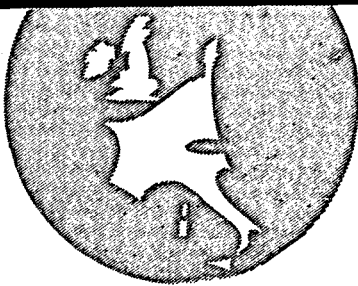
Etant donné que toute l'analyse du Comité Spierenburg est fondée d'une manière mécanique sur ce principe, c'est lui qui inspire également la consi-

dération suivante concernant la réduction du nombre des directeurs généraux et des directions générales. Il y a certainement eu dans ce domaine beaucoup d'extravagances, mais déduire péremptoirement de tout cela la nécessité d'une restructuration de la Commission, à partir de 1981, sur la base de dix départements (qui devraient d'ailleurs être portés rapidement à douze à la suite de l'adhésion des Etats de la péninsule ibérique) revient à remplacer des mécanismes par une mécanique quantique compliquée. Le rapport prévoit que, lors du choix des membres de la Commission, le Président désigné devrait disposer d'un droit de veto vis-à-vis de l'Etat membre concerné. Il paraît aussi difficile de concevoir un tel projet, ou en tout cas de l'inscrire dans des dispositions formelles, sans violer le principe de la collégialité, que de mettre en place un Vice-Président unique, qui serait le véritable suppléant du Président et qui devrait assurer la coordination à l'intérieur de la Commission en faisant fonction de Super-secrétaire général.

L'expérience montre qu'il est plus important que les Etats membres, dont aucun n'est irréprochable à cet égard, envoient à Bruxelles des candidats, et candidates, réellement qualifiés du point de vue politique, même si la capitale de l'Europe n'a pas toujours de quoi attirer un homme politique qui songe à sa carrière. Il n'est guère possible de formuler d'autres règles, si ce n'est qu'il faille plutôt mettre en garde contre le phénomène de l'« elder statesman », en tirant leçon de l'expérience. On ne saurait contester que « le danger de la (il s'agit de la Commission) voir réduite au rôle technique d'un « Secrétariat » doit être évité à tout prix » (p. 71). Ce principe devrait inspirer le choix des membres de la Commission et déterminer les relations avec ceux-ci.

#### ASPECTS CONCRETS

Le Comité des Trois aborde également les problèmes de l'élargissement dans un chapitre distinct. Au-delà de la progression numérique, il attire l'attention, à juste titre, sur l'accroissement de la diversité structurelle qui en résultera. Les nouveaux Etats membres « modifieront l'équilibre entre le Nord et le Sud, entre les grandes unités économiques et les plus petites » (page 88). Le Comité des Trois ne voit pas de solution magique aux problèmes de la Communauté et, dans ce contexte, il examine, à titre d'approche générale éventuelle, l'introduction d'une « différenciation permanente et systématique dans la position des différents Etats au sein de la Communauté, aboutissant à créer implicitement ou explicitement une Europe à deux vitesses » (page 89). On lit ensuite : « les Etats forts, constituant le noyau central, ou la « vitesse supérieure », maintiendraient l'élan de l'intégration en participant à toutes les tentatives de nouvelles



politiques. Ceux de la « vitesse inférieure », ou de la périphérie, seraient dispensés de participer en partie ou totalement aux nouvelles politiques et verraient leurs obligations juridiques ajustées en conséquence ». En l'occurrence, il s'agit sans doute du concept dit de l'intégration échelonnée (16) introduit par Willy Brandt et repris par Léo Tindemans.

Même si l'approfondissement de ce concept n'a pas encore été jusqu'à présent au-delà d'une approche exclusivement heuristique (17), on constate que l'esquisse qui en est faite par le Comité des Trois présente peu de points communs avec les intentions de ses créateurs. Ni pour Willy Brandt, ni pour Léo Tindemans, il ne s'agit d'un échelonnement permanent ou systématique, si nous faisons abstraction des problèmes de délimitation entre les notions de différenciation et d'échelonnement, ni en aucun cas de processus interétatique, d'une Europe à deux vitesses. Aussi n'est-il guère étonnant que le Comité des Trois « rejette carrément » (page 90) un tel épouvantail. Toutefois, on ne peut que l'approuver lorsqu'il déclare : « Mais une limitation systématique de la participation à la substance de l'intégration, entraînerait elle-même, à notre sens, de sérieuses menaces pour la cohésion des Douze ». Ce n'est pas ici le lieu d'examiner sans préjugé le concept de l'intégration échelonnée (18), encore que l'engagement européen incontestable de ses « inventeurs » aurait certainement valu depuis longtemps que l'on s'y attardât. Toutefois, en raison de son caractère délicat, ce sujet est resté tabou.

Il convient d'approuver sans réserve le Comité des trois lorsqu'il déclare n'envisager de retenir ce concept que « lorsqu'il n'y a pas d'alternative possible », car il va de soi qu'une telle formule ne saurait constituer qu'une solution de rechange. Quant aux quatre principes d'application qu'il énonce il y a un accord général : ces solutions doivent être élaborées avec la participation de tous les Etats. Il ne doit pas être porté atteinte au fonctionnement du marché commun. Tous les Etats,

(16) Discours tenu par Willy BRANDT, Président du SPD, devant l'Organisation française du Mouvement européen le 19 novembre 1974 à Paris, reproduit dans : *Europa-Archiv*, 30<sup>e</sup> année (1975), p. 33 et suivantes ; rapport TINDEMANS, op. cit., p. 21 ; cf. en outre Ulrich WEINSTOCK, *Das Europa Tindemanns - oder was sonst ?* paru dans : *Die Neue Gesellschaft*, 23<sup>e</sup> année (1976), p. 255 et suivantes.

(17) Seule l'étude de Jacques VANDAMME, *Die abgestufte Integration in Tindemanns-Bericht*, parue dans : *Integration* 3/78, p. 83 et suivantes a jusqu'à présent soulevé cette question.

(18) L'auteur participe à l'élaboration d'un projet d'ensemble de l'Europa-Kolleg Hamburg, qui tente de définir et d'analyser sans a priori ce qu'on peut entendre par intégration échelonnée. On disposera des résultats de cette étude fin 1980.

comme le déclare le Comité des Trois, doivent garder la possibilité de se joindre ultérieurement à l'opération ; tel est justement toutefois le sens et l'objectif de l'échelonnement, étant donné qu'il ne s'agit précisément pas d'une différenciation permanente, mais d'un échelonnement dans le temps. Il convient de prévoir un réexamen régulier par la Commission. Par ailleurs, à propos de ce thème politique explosif, la méthode de travail et la recherche de compromis des auteurs, qui reflètent leur intérêt manifeste, à savoir la méthode additionnelle, se prêtent à un examen particulièrement judicieux sous une forme à peine voilée. En ce qui concerne les élargissements ultérieurs, le Comité des Trois conseille d'abandonner l'espoir de « dissiper les problèmes de substance par les règles et les procédures » (page 91).

A la question des langues, qui fait souvent l'objet de critiques exagérées et prête à confusion dans le grand public, le Comité des Trois consacre également deux pages qui se réduisent à recommander d'adopter une « souplesse pragmatique » (page 95). Le Comité Spierenburg ayant malheureusement lui aussi mis cette question entre parenthèses, toute suggestion ou donnée de quelque importance qui permettrait de toucher au tabou qui pèse sur cette question fait défaut. Un vaste champ d'activité est pourtant ouvert en l'occurrence à l'esprit d'invention pratique pour déterminer comment, dans le cadre d'une action concertée, on pourra enfin accorder une attention plus grande aux connaissances linguistiques actives et passives, de tous ceux qui participent au processus d'intégration et comment, d'autre part, on pourra à l'avenir, tout en accordant un traitement égal aux neuf langues, élaborer des procédures pragmatiques, et certainement aussi échelonnées, afin d'éviter la paralysie qu'entraînerait l'édification d'une « tour de Babel » (19).

En conclusion, le Comité des Trois se demande comment des progrès pourront être réalisés dans la voie de l'Union européenne, conformément au mandat qui lui avait été donné. Quand on parle d'Union européenne, « on parle moins d'un objectif déterminé que d'un mouvement vers une Communauté » déclare le Comité (page 96). Aussi les considérations restent-elles très générales ; cependant le Comité des Trois élabore des règles de solidarité active et passive. Celles-ci comportent le devoir d'assistance mutuelle et l'interdiction de pratiquer de quelque façon que ce soit, une « beggar my neighbour-policy ». Ces deux principes découlent à juste titre de ce que l'on peut qualifier « d'intérêt

(19) La Commission a qualifié, non sans ironie, le projet de construction d'un immeuble pour son Service linguistique de « tour de Babel ». Cf. Hans SCHEUER et Ulrich WEINSTOCK, op. cit., p. 69 à 71.



éclairé » et de l'orientation de la Communauté définie par la politique des Etats membres, telle qu'elle est incarnée par Helmut Schmidt et Giscard d'Estaing, au cours des six dernières années de crise sociale et économique. Cette situation de crise persistera certainement dans les années qui viennent, de sorte que les facteurs de risque se multiplieront sur la voie de l'Union européenne. C'est pourquoi, à la fin du rapport, le Comité des Trois plaide en faveur du respect d'un certain nombre d'impératifs. « La première priorité est le maintien de la cohésion de la Communauté et des pays membres » (page 106). Pour ce faire, la Communauté doit adopter une position commune dans toutes les négociations économiques à l'échelle du monde. Cela vaut également de plus en plus pour les aspects politiques des problèmes. Dans la concurrence pour l'approvisionnement énergétique, la solidarité sera probablement mise à rude épreuve. « Le concours mutuel ne doit pas être nécessairement dans tous les cas une affaire communautaire » (page 107). Un peu plus loin, le Comité des Trois déclare qu'il « pourrait » être nécessaire d'augmenter les ressources financières de la Communauté. Cette formule sibylline est vide de sens.

Le Comité des Trois demande que des actions concrètes limitées soient entreprises dans les domaines de la politique industrielle, de la politique régionale et de la politique sociale, sans définir ni orientation, ni conception. Toutefois, les Initiatives ne doivent pas dépasser les capacités de la Communauté. Le Système Monétaire Européen est considéré comme le moyen le plus efficace de parvenir à un degré plus élevé de convergence. C'est sur cette heureuse réponse communautaire au défi posé par la politique monétaire et sur le refus d'esquisser de « grandes fresques futurologiques » que le Comité des Trois conclut son rapport.

## Appréciation finale

La tâche qui avait été confiée au Comité des Trois était, compte tenu des principales données de l'heure dans tous les domaines, pratiquement irréalisable. Le rapport mêle souvent étroitement les

solutions raisonnables et les vues erronées. Si, du point de vue politique, le rapport Tindemans présentait l'avantage et peut-être en même temps l'inconvénient d'être rédigé par un auteur extraordinairement engagé sur le plan européen, soucieux de formuler, dans une présentation cohérente qui plus est, des options politiques, le rapport du Comité des Trois est peut-être plus facilement utilisable (20), précisément parce qu'il se fonde moins sur des principes, qu'il est d'un abord moins facile et qu'il manque dans une certaine mesure d'homogénéité. En outre, le fait d'avoir retenu des objectifs plus modestes et des orientations plus vagues permet plus facilement à tous les intéressés d'en extraire des améliorations pragmatiques sur des points de détail. Personne ne peut rejeter le rapport en bloc. Du point de vue dialectique, les Etats membres pourraient, en faisant preuve de quelque habileté, éviter tout d'abord de le reléguer aux oubliettes (21) comme ce fut le cas pour le rapport Tindemans et, en même temps, s'inspirer davantage des solutions raisonnables et réalisables qu'il préconise et même en retenir une approche générale prudente, même si cette approche est nécessairement technocratique. Toutefois, on ne saurait guère s'attendre à ce que de véritables impulsions politiques se dégagent du rapport du Comité des Trois. Seul le temps dira si, au-delà d'exercices éclectiques, ce rapport peut apporter un élan intellectuel aux hommes politiques et aux bureaucraties d'Europe. Le « grand dessein » est certainement mort, mais le Système Monétaire Européen est bien vivant et le protectionnisme a été mis au ban. La constatation, sans aucun doute regrettable, que « les tentatives de réforme de la CEE se banalisent » (21), fait partie des réalités européennes. Lors de sa réunion des 12 et 13 juin 1980 à Venise, le Conseil européen ferait bien de définir des orientations et d'arrêter certaines décisions politiques à ce sujet.

(20) En tout état de cause, et quelles que soient les critiques d'ensemble ou de détail, les instances communautaires saisies ne se laissent pas guider par l'impératif catégorique « classer dans les archives et oublier ». Bob GROEN, *Wijse EG-mannen voor het archief*, paru dans : *De Volkskrant*, du 7 décembre 1979.

(21) *Zweite Durchleuchtung der EG*, paru dans : *Neue Zürcher Zeitung*, du 24 novembre 1979.

# L'AVENIR DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (\*)

## III. — LE POINT DE VUE ALLEMAND

K. EISENKRAMER

*Ministère fédéral pour l'alimentation,  
l'agriculture et les forêts,  
Bonn*

Il est toujours risqué de vouloir faire des pronostics concernant l'évolution politique future. Dans le domaine de la politique agricole européenne, ce risque est particulièrement prononcé, et ce pour les raisons suivantes.

La politique agricole de la CEE qui a été, au cours des années où fut fondée la Communauté européenne, le symbole de la politique d'intégration, en est devenue, entre temps, le bouc-émissaire. Les agriculteurs jugent que les prix agricoles sont trop bas, les consommateurs les jugent trop élevés ; les importateurs estiment que la politique agricole de la CEE est trop protectionniste, tandis que les contribuables estiment qu'elle est trop chère. Et les hommes politiques se voient placés, d'année en année, au sein du Conseil de ministres de la CEE devant des difficultés sans cesse accrues pour trouver encore des solutions qui puissent être acceptées par tous les Etats membres.

Ces difficultés proviennent en partie du fait que les tensions habituelles qui existent dans un Etat entre les différents groupements d'intérêts sont nécessairement renforcées dans une Communauté qui regroupe neuf Etats ayant des conditions d'implantation et de production très différentes.

Toutefois, la politique agricole de la CEE s'est encore heurtée à une difficulté supplémentaire du fait qu'elle a connu, au cours de la dernière décennie, des événements qui auraient d'ores et déjà fortement éprouvé un système agricole national bien établi et ancré dans une longue tradition et qui, à plus forte raison, ont affecté la politique communautaire à ses débuts.

Ainsi, par le transfert de connaissances scientifiques et de progrès techniques qui est survenu avec une rapidité imprévue dans le domaine agricole, la production agricole en Europe a devancé l'accroissement de consommation de la population européenne. Des excédents se sont constitués sur d'importants marchés de marchandises. En outre, les rendements moyens européens ne se situent qu'à 50 % des rendements de pointe et le potentiel génétique n'est épuisé qu'à moitié ou à peu près. L'économie agricole européenne dispose donc encore de réserves de production considérables dont on peut prévoir la mise en valeur permanente.

Tandis qu'au début de la mise en œuvre de la politique agricole commune, des interventions sur le marché étaient essentiellement destinées à faire face aux fluctuations saisonnières de l'offre, elles ont, entre temps, acquis un caractère de plus en plus permanent pour décharger les marchés d'excédents structurels. Ces excédents sont écoulés sur le marché mondial au moyen de restitutions élevées à l'exportation ; cette politique porte non seulement atteinte aux moyens financiers de la CEE, mais elle

(\*) Rappelons que le Revue a déjà publié sous ce titre : I. — Le point de vue irlandais. II. — Le point de vue américain (n° 235).

met encore à rude épreuve la patience de nombreux pays tiers qui sont tributaires des exportations agricoles.

La tendance de cette évolution est encore renforcée par le relâchement de la conjoncture qui persiste dans les Etats membres de la CEE depuis le début des années 70. Ce processus s'est traduit par une diminution sensible de l'exode rural et de la mobilité de la propriété et, en conséquence, de nombreux agriculteurs qui cherchaient autrefois à améliorer leurs revenus par l'agrandissement de leurs exploitations, étendent maintenant leur production de perfectionnement en achetant des fourrages supplémentaires. Dans ce contexte, on recourt de plus en plus à des importations de succédanés de céréales à bon marché et de soja qui, sur la base d'accords commerciaux conclus dans le cadre du GATT, ne sont soumis à aucune organisation du marché et peuvent pratiquement être importés dans la Communauté en exonération de droits de douane et de prélèvements. En 1978, ces importations de fourrages dans la CEE ont atteint un volume d'environ 30 millions de tonnes ; ainsi, les céréales fourragères européennes et la poudre de lait sont vendues aux organismes d'intervention et ont de ce fait contribué de façon considérable à créer les problèmes d'excédents dans la CEE.

Jusqu'à présent, l'affectation accrue de moyens financiers aux interventions et aux restitutions à l'exportation a permis d'atténuer les effets de cette évolution sur les marchés et les prix agricoles de la CEE. Compte tenu de l'épuisement actuel du cadre financier de la CEE, la politique agricole de la CEE atteint toutefois un seuil critique.

En effet, selon des estimations de la Commission de la CEE, les ressources propres de la Communauté qui délimitent la marge financière et qui proviennent de droit et de prélèvements sur les importations en provenance de pays tiers, ainsi que d'un pourcentage des recettes de la TVA perçues par les Etats membres, ne suffiront plus, en 1981, et en aucun cas, en 1982, à couvrir la totalité des dépenses de la politique européenne.

Pour l'exercice 1980, le Conseil des ministres européens des Finances s'est vu d'ores et déjà obligé de réduire radicalement les prévisions budgétaires pour les actions « non obligatoires » de la politique de la CEE — il s'agit en l'occurrence essentiellement de la politique sociale, de la politique régionale et de la politique en matière de recherche — pour couvrir l'accroissement des dépenses obligatoires de la politique agricole de la CEE. Les dépenses du secteur agricole de la CEE ont atteint entre temps un montant approximatif de 11 milliards d'UCE et représentent environ les deux tiers de la totalité du budget de la CEE. Il est compréhensible que ces remaniements budgétaires en

faveur d'un secteur auquel, de l'avis de nombreux hommes politiques, on affecte d'ores et déjà trop de ressources, suscitent des oppositions, notamment de la part de l'Assemblée européenne dont les pouvoirs budgétaires sont limités aux dépenses non obligatoires et qui, du fait de leur réduction, font l'objet d'une restriction supplémentaire.

Pour faire face à cette situation catastrophique, la Commission de la CEE a proposé une augmentation des ressources propres de la Communauté ; elle a envisagé dans ces conditions d'augmenter le taux de la taxe sur la valeur ajoutée à verser à la Communauté. Toutefois, lors des dernières réunions des chefs d'Etat et de gouvernement européens, cette proposition a été unanimement rejetée.

Cette attitude s'explique par de nombreuses raisons. D'une part, les budgets des Etats membres sont d'ores et déjà fortement éprouvés par la conjoncture et les programmes d'emplois nationaux et ne peuvent être financés en partie que par un endettement considérable de l'Etat. D'autre part, les gouvernements d'un certain nombre d'Etats membres sont également peu disposés, à l'heure actuelle, à renforcer la position politique de la Commission de la CEE par un accroissement de ses ressources propres. Enfin, l'accroissement des ressources propres de la Communauté nécessite la ratification des Parlements nationaux. Toutefois, dans les conditions actuelles, on ne peut guère s'attendre à ce qu'une telle ratification intervienne dans tous les Etats membres, étant donné notamment qu'il s'agit en l'occurrence d'augmenter les ressources affectées à une politique de soutien de plus en plus controversée de la politique agricole de la CEE. Dans ces conditions, la politique agricole de la CEE ne pourra être financée, à partir du début des années 80, que par un budget dont les taux de croissance annuels correspondent tout au plus aux taux de croissance du produit national brut des Etats membres. Une augmentation des ressources de cet ordre résulte tout au moins des recettes de la TVA perçues par la Communauté qui couvrent environ 50 % de la totalité du budget de la CEE. Il est peu probable que les recettes provenant des droits de douane et des prélèvements augmenteront dans une mesure correspondante, de sorte qu'il faudra plutôt s'attendre à ce que l'accroissement budgétaire se situe en dessous des taux de croissance nationaux.

La politique agricole de la CEE devra donc, à l'avenir, résoudre des problèmes accrus avec un volume budgétaire dont l'accroissement sera réduit. Tandis que, jusqu'à présent, elle pouvait escompter un accroissement budgétaire annuel d'environ 15 à 20 %, celui-ci ne sera plus à l'avenir que de 5 à 6 %.



Le système agricole actuel de la CEE peut-il résoudre cette tâche ou bien ne sera-t-il pas indispensable de procéder à une réforme radicale du système sous la contrainte « des caisses vides » ? Les partisans d'une réforme fondamentale allèguent en particulier que le système agricole institué en 1958 à Stresa était conçu pour la Communauté plus réduite et plus homogène des Six.

A cette époque, on avait sérieusement envisagé de réaliser, dans un proche avenir, une union politique par le biais de l'union économique et monétaire.

Toutefois, en raison de l'élargissement de la CEE à la Grande-Bretagne, au Danemark et à l'Irlande, cet objectif politique ambitieux d'un Etat fédéral européen est passé dans le domaine du lointain avenir et il disparaîtra sans doute complètement lors de l'élargissement prochain de la CEE à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal. Par l'adhésion de ces pays, la variété des divergences nationales entre les conditions structurelles et les conditions de croissance économique s'étendra à tel point que même l'objectif visant à réaliser, par étapes, une union économique et monétaire dans l'ensemble de la Communauté s'effacera complètement. Le franchissement de cette étape constitue cependant une condition fondamentale pour le fonctionnement du système agricole conçu en 1958 qui avait pour but d'instituer un contrôle centralisé de tous les processus de la politique agricole, à partir de la production en passant par le commerce et la consommation jusqu'aux revenus agricoles en passant par une politique des prix européenne communautaire. Cet élément central de contrôle doit échouer compte tenu des divergences énormes qui subsistent en matière de productivité et de demande entre les Etats membres d'une Communauté des douze.

On ne peut guère contester la validité de cette argumentation. En fait, la situation se complique en règle générale lorsqu'il s'agit de répondre à la question de savoir quel système doit remplacer le système actuel.

Compte tenu de l'accroissement insuffisant du budget agricole de la CEE par rapport aux demandes exprimées, le problème de la répartition devient nécessairement de plus en plus important. Dans ces conditions, les considérations formulées en particulier par les personnes concernées, en matière de contingentement de la production, pourraient s'imposer plus rapidement qu'on ne l'imagine. La tentation de recourir à cette mesure est grande, notamment parce que les contingents, à condition qu'ils correspondent à la consommation effective, permettent d'envisager à court terme les restrictions budgétaires inévitables sans qu'il soit nécessaire de diminuer les prix agricoles.

Cet effet ne peut évidemment être atteint que par la limitation de la garantie des prix à une quantité déterminée. L'écoulement d'excédents qui s'effectue en règle générale par le biais d'exportations, est à la charge du producteur. Par conséquent, le système des contingents affecte les revenus agricoles de la même manière que les diminutions de prix ayant une incidence sur le marché et les finances sans toutefois comporter leur effet stimulant sur la consommation qui compense à son tour en partie la diminution des revenus due à la baisse des prix agricoles.

Par ailleurs, les partisans d'un contingentement font valoir qu'une réglementation des prix sur d'importants marchés de marchandises sera inefficace en raison de la faible structure des exploitations des producteurs et de l'absence d'autres possibilités de production. A titre d'exemple, on peut citer le marché du lait. Par exemple, une politique visant à réduire les prix du lait incite plutôt les producteurs à procéder à un ajustement de production inverse, en d'autres termes, à augmenter la production pour compenser la diminution des recettes due à la baisse des prix par une augmentation des quantités offertes sur le marché. Bien que cette affirmation n'ait encore jamais pu être étayée par des faits, elle demeure tenace. Cependant, cette argumentation peut être réfutée par des preuves contraires. Ainsi, l'abstention involontaire du Conseil des ministres de la CEE en matière de prix due à l'abstention de la France motivée par des raisons monétaires, au cours des années 1968 à 1971, s'est traduite par un ralentissement sensible de la production de lait européenne et une normalisation temporaire du marché du lait. Il faut toutefois reconnaître qu'à cette époque le marché de l'emploi offrait un plus grand nombre de débouchés qu'aujourd'hui aux agriculteurs qui abandonnaient leur exploitation.

Les partisans du contingentement invoquent un autre argument de nature sociale et politique. Cet argument est le suivant : l'antagonisme entre la nécessité, dictée par la politique du marché, de ramener le volume total de la production agricole de la CEE aux quantités de consommation et la nécessité, dictée par la politique des revenus, pour les exploitations individuelles, d'augmenter leur production, a entraîné, sur les marchés agricoles européens, notamment pour les produits de transformation, une compétition acharnée et impitoyable. Dans le cadre de cette âpre compétition, les exploitations plus grandes, utilisant au maximum les possibilités techniques, disposent d'avantages considérables sur le plan de la concurrence par rapport aux exploitations faiblement structurées. Cette lutte acharnée pour conquérir les marchés a eu pour conséquence une concentration de l'économie agri-

cole concentrée sur un nombre de plus en plus réduit de grandes exploitations, ainsi qu'une concentration des activités de perfectionnement dans des régions bien situées pour l'approvisionnement en fourrages d'importation, à proximité des ports. La manière la plus efficace de remédier à cette évolution inquiétante consisterait à procéder à une répartition équitable des « droits de production » à savoir, des contingents pour les différentes exploitations.

Les dangers que font valoir les partisans du contingentement doivent être pris au sérieux. Toutefois, la question se pose de savoir si cette évolution qui peut n'être souhaitable ni sur le plan social, ni sur le plan de l'approvisionnement, peut être modifiée avec des chances de succès par une répartition des contingents à la production aux exploitations individuelles.

Lorsque les partisans du contingentement citent en exemple des pays comme le Canada, la Suisse et l'Autriche dans lesquels on applique de telles solutions, ils oublient la plupart du temps que l'appréciation, la répartition, l'administration et le contrôle judicieux de ces contingents jusqu'au niveau des exploitations individuelles soulèvent d'ores et déjà des problèmes considérables dans un Etat disposant de conditions de production relativement homogènes et d'une administration uniforme. Dans une Communauté des Neuf et, prochainement, des Douze, c'est à peine si ces problèmes pourraient être résolus. L'expérience négative de la CEE dans l'application des contingents à la production du sucre, un produit qui, en raison de la concentration de la production et de la transformation dans un nombre limité de régions et d'industries, offre les meilleures conditions pour le fonctionnement de ce système, devrait constituer un argument suffisant pour que cette expérience ne soit pas renouvelée avec d'autres produits.

De nombreux agronomes préconisent une modification du système allant dans un tout autre sens. Il s'agit en l'occurrence de dissocier la politique des revenus de la politique des prix de la CEE. Cette proposition est motivée par le fait que la politique des prix agricoles de la CEE a trop tenu compte, au cours des dernières années, de la nécessité de fixer des prix compatibles avec une politique des revenus favorables aux exploitations faiblement structurées, ce qui a eu pour effet que les exploitations bien structurées ont acquis des revenus différentiels élevés et ont pu étendre leur production, d'où la constitution des fameux excédents. C'est pourquoi, on propose une politique restrictive des prix agricoles, conforme aux tendances du marché ; une telle politique garantirait aux exploitations bien structurées la couverture de leurs dépenses et des bénéfices appropriés, mais

ne les inciterait pas à étendre leur production. Les exploitations qui, en raison de cette politique restrictive des prix agricoles, disposeraient de revenus insuffisants se verraient accorder des transferts de revenus spéciaux. Du fait que ces primes ne seraient pas versées à l'exploitation mais au personnel, cette mesure pourrait être limitée aux agriculteurs n'ayant pas d'autres possibilités d'emploi et empêcher des effets qui entraveraient la mobilité.

Si raisonnable que puisse paraître cette proposition, elle n'est pas très efficace pour résoudre les problèmes qui se poseront au début des années 80. En effet, elle entraîne, tout au moins à court terme, non pas une économie d'argent, mais un besoin accru de moyens financiers. Ce n'est qu'à moyen terme que le surcroît de dépenses pour les primes de revenus pourra probablement être couvert par des économies sur les dépenses du marché.

Compte tenu de ce goulot d'étranglement financier qui ne manquera pas de se produire, il est par conséquent tout à fait inopportun d'envisager, à l'heure actuelle, le paiement direct de revenus comme un élément de soutien de la politique du marché et des prix. Mais, indépendamment de ce fait, les ministres des Finances des Etats membres ne devraient guère être disposés à l'heure actuelle, pour des raisons de principe, à contracter, outre le financement actuel du marché de la CEE, de nouveaux engagements financiers en procédant à des transferts directs de revenus dans le cadre de la politique agricole de la CEE. L'expérience a en effet montré que de nouvelles situations de fait en matière financière acquièrent rapidement une vie propre. Cela est d'autant plus vrai que le danger d'un usage abusif de cette politique par les Etats membres pour résoudre non seulement des problèmes agricoles mais également régionaux, sociaux et fiscaux sera sans doute encore plus grand que dans le cadre du financement commun du marché.

Pour des raisons de bonne gestion politique il convient également de faire preuve de scepticisme à l'égard d'un transfert général des revenus considéré comme élément constitutif de la politique agricole de la CEE. Il serait nécessaire d'arrêter des règlements et d'effectuer des contrôles dans chaque exploitation et l'ampleur des problèmes d'évaluation et de délimitation serait imprévisible.

Le goulot d'étranglement financier devant lequel on se trouvera bientôt constitue un obstacle décisif à l'introduction d'une politique directe des revenus quelle qu'en soit la nature, car non seulement il ne permet pas de contracter de nouveaux engagements financiers mais il obligera à



réduire les dépenses dans le cadre de la politique agricole.

Quelles sont les possibilités pratiques qui subsistent pour éviter l'effondrement menaçant du marché commun agricole au début des années 80 ? Comme il n'existe manifestement pas de remède universel, tout semble indiquer qu'il convient pour l'instant de chercher des possibilités de solutions dans le cadre du système actuel. Ce système est très souple, comme ses fondateurs l'ont à juste titre toujours souligné, en raison de ses possibilités d'action, c'est-à-dire qu'il peut, par le levier central de la politique commune des prix, être appliqué de manière expansive, mais aussi restrictive. La conduite expansive des premiers temps a d'ores et déjà été relayée au cours des dernières années par un maniement plus prudent de l'accélérateur et, compte tenu de la quantité encore très limitée de carburant dont on dispose, à savoir les moyens financiers, on se verra obligé, dans les années à venir, d'adopter une conduite encore plus prudente, mais aussi plus efficace.

Tout bien considéré, peu de secteurs seulement ont « craqué aux jointures » du fait d'une application non conforme de la politique des prix aux tendances du marché. Il s'agit en l'occurrence essentiellement du marché laitier. Compte tenu de la structure de production défavorable dont disposent la plupart des producteurs laitiers, de leurs faibles revenus et de l'absence d'autres possibilités de production, les prix du lait ont été clairement dissociés de la structure générale des prix agricoles. Les suites ne se sont pas fait attendre : entre-temps la production laitière dans la CEE a dépassé de 14 % les besoins. Le financement des excédents laitiers représente aujourd'hui à lui seul la moitié de la totalité des dépenses agricoles de la CEE. C'est par conséquent dans ce secteur qu'il est nécessaire de freiner les dépenses. Ce serait commettre une grossière erreur de croire que les problèmes subsistant sur le marché laitier se résoudront d'eux-mêmes, par exemple grâce à une simple modification du système. Ces problèmes ne peuvent être résolus que par des mesures politiques non équivoques, c'est-à-dire par une politique restrictive des prix du lait, combinée avec des prélèvements sur la production et complétée par des primes judicieuses à l'abattage et des primes de non-commercialisation. Ces mesures doivent avoir pour but une réintégration progressive des prix du lait dans la structure générale des prix agricoles et une réadaptation aux besoins de la capacité de production excédentaire.

La politique restrictive en matière de prix et les mesures complémentaires qu'il faudra nécessairement appliquer sur le marché laitier accentueront obligatoirement les problèmes de revenus qui se

posent à de nombreuses exploitations, notamment les exploitations de cultures fourragères qui se situent d'ores et déjà au bas de l'échelle des revenus. La solution des problèmes de revenus de ces exploitations constituera sans aucun doute une des tâches les plus difficiles au cours des prochaines années et ne pourra être réalisée que par une coopération étroite dans le cadre de la mise en œuvre des diverses mesures dans les domaines de politique agricole, régionale et sociale et des mesures concernant le marché du travail.

Ces domaines politiques ne sont régis qu'en partie par des réglementations européennes communautaires et certains de ces domaines relèvent encore de manière illimitée des compétences nationales. En conséquence, la Communauté ainsi que les Etats membres devront également accorder une attention accrue à cet ensemble de problèmes.

Dans le cadre de la politique agricole de la CEE il faudra essentiellement tenir compte de la situation difficile de nombreuses exploitations laitières rurales en ce qui concerne les revenus du fait d'une différenciation des prélèvements sur la production, mais, d'autre part on devra également essayer de freiner l'expansion considérable des exploitations laitières indépendantes de la culture du sol qui utilisent des fourrages importés.

Il faudra d'ailleurs accorder une plus grande attention que par le passé à l'expansion considérable des entreprises de perfectionnement qui procèdent à l'achat supplémentaire de fourrages. A l'heure actuelle, les grandes entreprises de perfectionnement qui ne sont pas tributaires de la culture du sol se consacrent déjà dans une large mesure à l'engraissement des volailles et, de plus en plus, à l'élevage de poules pondeuses et de porcs destinés à l'engraissement et en retirent ainsi le bénéfice aux exploitations agricoles.

La CEE et les Etats membres ne pourront pas soumettre cette évolution aux seules forces du marché parce que des arguments de politique sociale, de politique de l'environnement et de sécurité militent en faveur du maintien d'une économie de perfectionnement rurale décentralisée. Ainsi, en cas de grèves de longue durée, les grandes entreprises de perfectionnement se voient déjà « coupées » de leur approvisionnement en fourrages dans les ports d'importation. En cas de crises ou de complications internationales, une interruption du système de transport pourrait sérieusement mettre en cause l'approvisionnement de la population en produits de perfectionnement d'origine animale. Le fait que les grandes entreprises d'élevage sont plus particulièrement exposées au risque d'épidémies peut également causer de sérieux goulots d'étranglement en matière d'approvisionnement.

Outre ce problème central de la sécurité en matière de concurrence des exploitations rurales familiales sur les marchés de perfectionnement qui ne peut être résolu de manière judicieuse qu'à l'échelle de la CEE, il incombera essentiellement aux Etats membres d'aider ces exploitations à franchir le cap difficile des prochaines années en procédant à une structuration adéquate de leur politique régionale et de leur politique à l'égard du marché du travail, mais aussi, en partie, en orientant davantage leur politique sociale sur la capacité de production et sur les besoins.

Dans ce domaine la Communauté et son système agricole devront encore faire face à de dures épreuves. Compte tenu de l'élargissement de la CEE à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, le système agricole devra également une fois de plus faire preuve de souplesse. Il faudra attendre l'évolution future pour savoir si, compte tenu de la marge d'intervention considérable de la Communauté des Douze sur les taux de productivité, de croissance et d'inflation, la politique commune des prix agricoles pourra continuer à fonctionner de manière efficace.

Il ne fait aucune doute que le système agricole de la CEE a prouvé suffisamment par le passé qu'il était capable de s'adapter même aux situations les plus difficiles. Ainsi, les montants compensatoires monétaires ont permis, au cours des dernières années, de surmonter des frictions monétaires entre les Etats membres dont l'étendue aurait dû, d'un point de vue purement théorique, mener à l'effondrement total du système.

La concordance accrue dans le cadre de l'évolution intracommunautaire des cours du change résultant de la mise en œuvre du SME mais aussi d'une prise de conscience accrue de stabilité de la part des Etats membres semble à l'heure actuelle justifier l'espoir que, dans ce domaine, on devra s'attendre à l'avenir à moins de perturbations que par le passé.

Si, pour affronter les prochaines années, on devra disposer d'un système agricole extrêmement souple, cela est d'autant plus valable pour la solution de problèmes qui se poseront à moyen et à long terme et qu'il n'est pratiquement pas possible d'évaluer à l'heure actuelle. A moyen terme l'économie agricole verra probablement s'ouvrir des perspectives totalement nouvelles. Ainsi, la question de savoir si l'on réussira à résoudre le problème croissant de la faim dans le tiers monde en augmentant la production agricole dans les pays en développement reste sans réponse à l'heure actuelle. En mettant en valeur les surfaces cultivables sur le globe et dont la superficie représente environ un milliard d'hectares, on pourra encore sans aucun

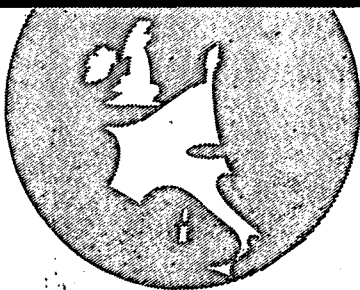
doute mobiliser des réserves de production considérables. D'autre part, il est indubitable que de vastes étendues du tiers monde, autrefois fertiles, sont de plus en plus dévastées en raison d'une utilisation excessive des sols. Peut-être l'économie à forte productivité de l'agriculture et de l'alimentation des pays industrialisés devra-t-elle un jour réactiver ses capacités de production si perturbées à l'heure actuelle pour contribuer à assurer la paix dans le monde en résolvant le problème de la faim.

Compte tenu de la pénurie et du renchérissement des matières premières possibles, l'économie agricole pourrait probablement assumer des fonctions totalement nouvelles en produisant de nouveaux types de matières premières. L'agriculture constitue, outre la sylviculture et la pêche, le seul secteur qui transforme l'énergie solaire « inépuisable » en biomasse, un produit de base qui peut non seulement être utilisé comme un facteur d'énergie mais également, dans le cadre d'une exploitation adéquate, comme matière première pour les secteurs les plus divers de l'industrie. Il va de soi que les perspectives de développement qui se présentent dans ce domaine devront encore être testées scientifiquement et expérimentées, mais elles pourraient à moyen terme modifier radicalement la place occupée dans l'économie par le secteur agricole.

Les questions non encore résolues concernant les lieux d'implantation de la production agricole dans l'avenir laissent également envisager une certaine souplesse de la politique agricole. Les régions de production agricole privilégiées à l'heure actuelle, situées à proximité des grands centres d'approvisionnement et d'écoulement, sont de plus en plus défavorisées par les émanations toxiques des centres industriels et des axes routiers qui se concentrent dans ces régions. La sensibilisation accrue de la population à l'égard de la pollution de l'environnement, qui se reflète nettement dans la législation en matière d'environnement, nécessitera probablement le transfert des lieux d'implantation, la production alimentaire se déplaçant alors vers des régions moins encombrées éloignées des marchés, tandis que les régions encombrées se tourneront vers la production de matières premières d'origine biologique destinées à l'économie industrielle.

Malgré toutes les questions soulevées et les possibilités envisagées, il existe suffisamment de raisons pour ne pas remplacer le système agricole actuel qui a été appliqué au cours de 20 années mouvementées avec souplesse et qui, au fond, a fait ses preuves, par un nouveau système dont il conviendrait d'abord de prouver l'efficacité.





Les discussions consacrées aujourd'hui à certains systèmes de remplacement théoriques ont un caractère purement « académique » si l'on s'interroge sur leur application politique dans la Communauté des Neuf et, prochainement, dans la Communauté des Douze. De nombreuses solutions qui, à première vue, semblent très positives, négligent totalement le fait que le système actuel si souvent dénié représente un ensemble de compromis politiques réalisés en presque 20 ans ; ces compromis ne sont pas toujours limités à l'harmonisation des intérêts dans le domaine de la politique agricole, et ils ont très souvent affecté d'autres domaines politiques. De nombreuses absurdités du système que les agronomes n'ont cessé de stigmatiser en utilisant des critères rationnels dans le

secteur économique trouvent ici leur origine et leur explication. A l'heure actuelle, ces liens de cause à effet ne peuvent pratiquement être compris que par ceux qui ont participé à l'élaboration des décisions.

A cause de cette multitude d'éléments de compromis, les Etats membres, dans leur grande majorité, sont plus profondément ancrés dans le système actuel qu'il n'y paraît à première vue. Dans une société pluraliste, la politique comporte nécessairement en partie des éléments contradictoires et antagonistes ; cela vaut en particulier pour la politique agricole de la CEE qui, malgré des conflits de tendances extrêmement vifs, doit vivre ou, mieux, survivre dans une Communauté des Neuf et, prochainement, dans une Communauté de Douze.



## IV. — LES PROBLÈMES PROFONDS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

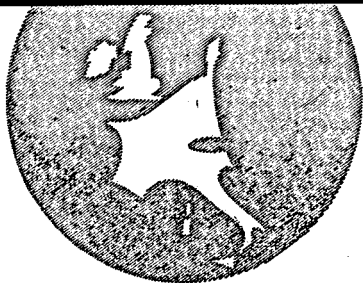
Pierre BAUDIN

*Président du Groupe « Europe »  
de l'Association Nationale  
des Docteurs ès-Sciences Economiques*

De par le caractère aléatoire de sa production, l'agriculture a toujours été un secteur économique sensible. Cette sensibilité, découlant de la variabilité de l'offre, imposée par la nature, est amplifiée par une certaine rigidité de la demande qui a pour conséquence qu'à une faible variation des quantités produites correspond une variation de prix d'une amplitude supérieure. Cette situation a conduit de tous temps la puissance publique à chercher à atténuer les conséquences de ces variations, et, à ce titre, la Communauté s'est dotée d'un certain nombre d'instruments qui fonctionnent d'autant mieux qu'ils sont mis en œuvre sur un espace économique et géographique étendu et varié. Les problèmes d'instabilité sont donc des problèmes inhérents aux marchés agricoles ; mais, une fois le diagnostic établi, la thérapeutique est prévue, est appliquée et fonctionne généralement au mieux des intérêts de chacun. De toute autre nature sont les problèmes agricoles qui sont débattus aujourd'hui sur la place publique. Cette expression est utilisée à dessein, car, de par leur nature profonde, ces problèmes n'ont dépassé le cercle des spécialistes que parce que les thérapeutiques qui auraient pu les écarter n'ont pas été appliquées à temps, qu'ils ont rongé l'édifice de l'intérieur et que, maintenant, celui-ci menace de s'écrouler. C'est pourquoi, dans cette brève analyse, il convient d'identifier les problèmes majeurs, de dégager les tendances profondes qui les ont progressivement amplifiés, et, sinon de proposer des solutions, du moins de préciser les contraintes qui pèsent sur les prises de décision.

### I. — L'identification des problèmes profonds

Cette identification est d'autant plus difficile que les problèmes profonds sont la résultante de tendances lourdes, à évolution lente, dissimulées par des problèmes momentanés à variations plus amples. Par exemple, la variation annuelle de la production de sucre dans la Communauté peut atteindre 15 %. Dans la mesure où ces variations se répartissent à peu près équitablement de part et d'autre du niveau de la consommation, les problèmes qu'elles posent peuvent être résolus par les instruments actuellement disponibles et, notamment, les instruments de stockage. En revanche, lorsque l'étude des tendances, écartées des variations annuelles, fait apparaître une croissance à moyen terme de la production de 2,5 % par an face à une relative stabilité de la consommation, il est évident qu'à terme le problème ne peut être résolu par les seuls instruments courants du marché et que d'autres thérapeutiques sont exigées. De telles thérapeutiques sont généralement drastiques et peu « populaires ». Les décideurs politiques, pour éviter d'avoir à les mettre en œuvre, sont, la plupart du temps, enclins à identifier les problèmes comme accidentels, ou conjoncturels. Ils sont d'au-



tant plus enclins à adopter ce comportement qu'ils sont, de temps à autre, en présence de « crises » artificielles, entretenues par la spéculation, telle que la « crise » du sucre en 1974-75, ou celle du soja en 1973. Bien plus, il se trouve toujours quelques « experts » bien dirigés pour pouvoir annoncer sur le marché excédentaire en question l'imminence d'une crise à plus ou moins long terme due, notamment, à un accroissement important de la demande. Ce scénario, bien orchestré, se déroule depuis 20 ans pour le marché laitier en Europe ; il a été mis au point depuis le début des années 1970 pour le sucre, et, fait apparemment étrange, il s'est déroulé avec le succès relatif qu'on lui connaît, en France, dans le domaine sidérurgique. En agriculture cette pression va même jusqu'à prendre un caractère odieux quand on entretient une volontaire confusion entre la lutte contre la faim dans le monde et d'évidents problèmes agricoles internes européens. Cependant, il faut préciser que les décideurs politiques ne se laissent pas abuser ; mais le diagnostic leur est parfois difficile à établir, et, quand il est établi, la thérapeutique est souvent politiquement délicate à appliquer.

En agriculture, il est trois groupes de problèmes profonds que l'on peut identifier mais qui n'ont été reconnus comme justiciables de thérapeutiques particulières qu'au moment où ils ont atteint les limites de l'insupportable. Tous trois ont été à l'origine de crises politiques, caractérisées par le blocage du fonctionnement des institutions européennes. Il s'agit du déséquilibre de certains marchés agricoles, du déséquilibre monétaire et du déséquilibre régional (1).

A) Le déséquilibre de certains marchés agricoles : il doit être clair que l'on n'étudie ici que les déséquilibres profonds dont le corollaire est le surplus dit structurel. Il y a surplus structurel quand il y a déséquilibre permanent, avec surplus cumulatif, entre l'offre et la demande. L'offre doit être entendue comme la somme de la production intérieure de la Communauté, plus les importations acceptées comme obligatoires ; la demande est égale à la consommation intérieure, plus les exportations dites commerciales, plus les exportations dites obligatoires ; les stocks sont supposés constants et établis à un niveau de sécurité économique et stratégique. Dans le cas du sucre, par exemple, l'offre est égale à la production de la Communauté plus les 1,3 million de tonnes importées suite à l'accord sucre annexé à la Convention de Lomé ; la demande est égale à la consommation interne de la Communauté, plus quelques faibles exportations à des pays limitrophes à des prix acceptables, plus l'écoulement des 1,3 million de tonnes dites « sucre ACP », plus les livraisons décidées au titre de l'aide alimentaire (2). Si la confrontation de

cette offre et de cette demande dégage sur plusieurs années un solde excédentaire cumulatif, il y a déséquilibre, donc surplus structurels. Il est évident que l'analyse doit être menée à la fois en termes quantitatifs et en termes budgétaires. En effet, dans de nombreux cercles, il est usuel d'entendre qu'il n'y a pas de problèmes pour le lait en poudre écrémé puisque les stocks sont en diminution, voire même que ce produit fait défaut ! Et l'on cite la « tendance » : fin 1976, les stocks privés et publics de lait écrémé en poudre étaient de 1,3 mio t ; fin 1977, ils étaient de 1,1 mio t, de 0,9 mio t fin 1978 et de 0,5 mio t fin 1979. C'est simplement omettre de mentionner en parallèle que les dépenses budgétaires communautaires, notamment au titre de l'aide pour l'utilisation de lait écrémé en poudre dans l'alimentation du bétail sont passées de 657 mio UCE en 1976 à 726 mio UCE en 1977, 965 mio UCE en 1978 et ont dépassé le 1,1 milliard d'UCE en 1979, sans compter les dépenses au titre du stockage et celles au titre des restitutions à l'exportation qui ont permis « d'évacuer » certains stocks. L'équilibre du marché du lait écrémé en poudre coûte plus de 15 % du budget de la section garantie du FEOGA.

L'examen des tendances à moyen/long terme permet d'affirmer, sans aucune hésitation, que des déséquilibres structurels existent sur les marchés de deux produits : ceux du lait et ceux du sucre. En ce qui concerne le lait, depuis 1960, la production laitière a augmenté de 1,7 % par an, suite, principalement, à l'accroissement des rendements ; mais la consommation humaine, depuis la fin des années 60, a eu tendance à stagner, ce qui a entraîné des surplus cumulatifs de lait et de produits laitiers, dont le coût budgétaire d'écoulement a été de 2,3 mrd UCE en 1976, 2,9 mrd UCE en 1977, et de 4 mrd UCE en 1978 ; ce coût dépassera les 4,5 mrd UCE en 1979 et tendrait vers les 5 mrd UCE en 1980, soit près de 45 % du budget du FEOGA, section Garantie, en l'absence de mesures drastiques (3). En ce qui concerne le sucre, la production de la Communauté a augmenté de 2,5 % depuis le début des années 60 avec cependant des variations considérables entre les différentes campagnes. Quant à la consommation, elle a eu tendance à stagner depuis 1973-74. Dès lors, il n'est pas étonnant que les dépenses du FEOGA pour le secteur du sucre soient passées de 229 mio UCE en 1976 à 598 en 1977, 878 en 1978, à plus d'un milliard en 1979 et tendent vers 1,2 mrd en 1980. L'argument selon lequel, les producteurs de sucre participant aux frais d'écoulement des surplus, le problème des excédents est secondaire, est un faux argument ; car les surplus, et les opérations improductives qu'ils entraînent, créent une situation économiquement malsaine et le fait que cette situation malsaine soit financée par des fonds privés ne saurait être une justification.

(1) Pour une analyse plus détaillée de ces problèmes, voir « Agriculture européenne : déséquilibre ou instabilité ? », par P. BAUDIN, in Journal de la Société de Statistique de Paris, 2<sup>e</sup> trimestre 1979, n° 2, pp. 121 à 133.

(2) L'auteur assume la responsabilité de cette définition, la Communauté n'ayant pas, en la matière, donné, expressis verbis, de définition de l'excédent structurel.

(3) C'est pourquoi la Commission a présenté au Conseil, un ensemble de mesures qui, si elles étaient adaptées, ramèneraient les dépenses en faveur du secteur laitier à moins de 4 milliards d'UCE en 1980.

Les secteurs laitier et sucrier sont les secteurs agricoles pour lesquels l'identification des surplus structurels ne souffre aucune discussion. Il est d'autres secteurs agricoles où le feu orange clignote avec quelque insistance. Mais, dans ces secteurs, des mesures structurelles ont été proposées et certaines ont été mises en application. Si ces mesures réussissent, ce qui semble être le cas, elles auront démontré, a contrario, que la prise de décision, en temps opportun, peut éviter le drame, nécessaire, que les producteurs laitiers supportent et vont continuer à supporter.

B) Le déséquilibre monétaire : tant que la Communauté agricole s'est élaborée dans l'euphorie de l'expansion économique des années 60, le problème des divergences monétaires ne s'est pas posé et, quand, d'aventure, certains l'envisageaient, ils n'hésitaient pas à aller jusqu'à déclarer que l'unité de compte agricole serait un rempart contre les tentations de divergence monétaire. Lorsque, en 1969, les accidents monétaires ont débuté pour se poursuivre jusqu'à nos jours, l'unité de compte agricole n'a pas été le rempart espéré mais elle a, en revanche, été l'étalon nécessaire de l'orthodoxie communautaire qui a pu maintenir une référence comptable des seuils de divergence monétaire et a incité les gouvernements à déployer les efforts nécessaires pour revenir dans la logique du système de la politique agricole commune. Malheureusement, si les efforts de certains gouvernements ont été évidents, ceux d'autres gouvernements l'ont été beaucoup moins. Lors d'accidents monétaires (dévaluation ou réévaluation), le Conseil, à la demande des intéressés, a reculé devant les effets du système mis en place et n'a pas toujours voulu tirer sur le plan de la politique agricole commune, les conséquences immédiates des décisions prises sur le plan monétaire. Cette attitude était économiquement raisonnable en soi puisque dans le cas d'un Etat membre qui dévalue, une application sans correctif du système de l'unité de compte entraîne dans cet Etat membre une hausse des prix agricoles communs exprimés en monnaie nationale, et que cette injection de monnaie additionnelle dans une économie déjà en surchauffe est un non-sens économique et une injustice sociale vis-à-vis des secteurs économiques qui ne possèderaient pas cette « clause-or ». Dans le cas d'un Etat membre qui révalue, l'attitude du Conseil a été politiquement raisonnable puisqu'une application sans correctif du système de l'unité de compte entraîne dans cet Etat membre une diminution des prix agricoles communs exprimés en monnaie nationale. Le Conseil était donc fondé à instituer le système des montants compensatoires monétaires, qui, jouant le rôle d'amortisseurs, étalaient les conséquences socio-économiques des accidents monétaires. Cependant, la condition majeure d'une telle entorse à l'orthodoxie communautaire était la suppression progressive des montants compensatoires monétaires. Or, deux phénomènes nouveaux sont apparus : la multiplication des crises monétaires qui agrandissaient les écarts monétaires que l'on combattait par ailleurs et le détournement du système au profit de certains Etats membres. En effet, indé-

pendamment des avantages de départ qu'apportaient les montants compensatoires monétaires, leur usage et leur maintien ont fait apparaître pour certains Etats membres, pour certains secteurs d'activité, des avantages qui, sans conteste, à la limite, faussaient les conditions de concurrence dans la Communauté. Cette question a fait l'objet de controverses nombreuses entre les Etats membres, la Commission et certains experts (4). Ces controverses sont stériles dans la mesure où, une fois de plus, elles mélangent, selon une tactique bien établie et habituelle, l'ensemble des problèmes afin de faire naître le doute qui entraînera soit la paralysie du dossier, soit la « vente » de la concession octroyée sur le dossier alors qu'une analyse ponctuelle, objective aurait fait apparaître une évolution évidente mais déplaisante pour certains. En ce qui concerne les montants compensatoires monétaires, du point de vue de la logique communautaire, il faut rappeler qu'il n'y a aucune raison communautaire de mettre, de façon permanente, un secteur économique, reconnu comme justiciable d'une politique commune, en exemption des droits et des devoirs de cette politique commune et qu'à ce titre, l'exception ne doit pas être la règle. Du point de vue économique, le système agri-monétaire, tel qu'il existe actuellement, crée, sans aucun doute possible, des distorsions de concurrence dans tous les cas où les montants compensatoires monétaires sont calculés selon une clé forfaitaire, ce qui est le cas des produits agricoles et alimentaires qui incluent des produits agricoles dont l'échange hors de l'Etat membre est justiciable de montants compensatoires monétaires. Il y a également distorsion de concurrence chaque fois qu'il y a un échange d'un produit agricole transformé, par exemple la viande porcine, étant donné que les formules d'aliments composés pour porc sont différentes d'entreprises à entreprises mais qu'en revanche, le montant compensatoire monétaire est calculé selon une clé céréalière forfaitaire fixe. Ainsi, un producteur de viande porcine qui élève ses porcs à l'aide d'aliments composés à forte teneur en soja ou en manioc, non seulement achète ces produits sur le marché international à bas prix mais encore, lorsqu'il exporte sa viande porcine, perçoit des montants compensatoires monétaires selon une clé céréalière fixe pour des céréales qui existent en fait dans ses formules alimentaires à des pourcentages beaucoup plus faibles. Il n'est donc pas étonnant que certains Etats membres à monnaie appréciée, parce qu'ils possédaient des structures de production plus aptes à « profiter » du système agri-monétaire, aient trouvé ce système très agréable politiquement et économiquement. Mais certains Etats membres importateurs à monnaie dépréciée lui trouvaient également un charme non désuet ; il s'agissait essentiellement du Royaume-Uni et, à un titre bien moindre, de l'Italie, pour qui le système permettait de maintenir à un niveau relativement bas les prix de certains produits agricoles impor-

(4) Cf. Communications de la Commission du Conseil : « Effets économiques du système agri-monétaire », COM (79) 11 final.



la Communauté, quoique excédentaire de près de 1,3 mio t, est obligée, suite au protocole « sucre » des accords de Lomé, de réexporter à ses frais, un montant supplémentaire également de 1,3 mio t. Quant aux tourteaux de soja, l'auteur se contente de rappeler qu'en 1977-78, près de 14 mio t ont été utilisées pour l'alimentation animale dans la Communauté.

C'est de l'ensemble de cette dynamique voulue ou induite par le progrès technique s'inscrivant sur un fond accepté de mutations sociologiques que sont nés et se sont développés les problèmes de l'agriculture européenne.

## B) LES CONTRAINTES

Il n'est pas question dans ce survol de ces problèmes de proposer ici des solutions. Mais on peut, à tout le moins, rappeler quelques évidences parfois oubliées. Dans la très faible marge de manœuvre disponible, il est fondamental de préciser les contraintes et de les quantifier pour les apprécier.

Il y a tout d'abord la contrainte économique et monétaire générale. Les disparités monétaires doivent disparaître. Le système monétaire européen, mis en place et appliqué provisoirement à la politique agricole commune, est un instrument utile, qui a bien fonctionné lors des événements monétaires de septembre, mais, si son intérêt, en l'espèce, est de répartir sur l'ensemble des partenaires les conséquences d'un changement de taux-pivot dans un Etat membre de la Communauté, il ne peut pas résoudre le problème de l'élimination des écarts monétaires actuels. Il appartient au Conseil de poursuivre ses efforts en la matière.

La seconde contrainte est la politique commerciale de la Communauté. Elle implique un certain nombre d'obligations d'échanges extérieurs ou de tarifs préférentiels. Ces échanges obligatoires et ces tarifs préférentiels doivent être identifiés ; leurs conséquences budgétaires, économiques et sociales calculées et portées à la connaissance de tous. Il appartiendra ensuite à l'homme politique de trancher ; mais cette fois-ci (?) en connaissance de cause. Cette approche du problème doit se faire dans la perspective de l'élargissement. Mais là encore, il ne s'agit pas de bloquer des décisions en attendant l'élargissement, ni de prendre des mesures qui apparaîtraient à nos futurs partenaires comme des restrictions ou des limitations aux avantages qu'ils sont en droit d'attendre de leur adhésion à la Communauté. En revanche, lorsqu'une décision doit être prise, ses conséquences doivent être appréciées, dès à présent, en fonction d'un espace politique, économique et géographique élargi.

La troisième contrainte actuelle est la contrainte budgétaire. Il faut cependant préciser que cette contrainte est voulue ; elle a l'avantage majeur de mettre les décideurs politiques au pied du mur et de ne plus pratiquer la fuite en avant. Elle ne pourrait à la rigueur être repoussée que dans la mesure où un plan d'action global, intégré et cohérent, était présenté et accepté. Ce n'est pas le cas et dans l'immédiat, la contrainte budgétaire est impérative.

Dans cet environnement général le vice-président Gundelach a présenté un plan d'aménagement de la politique agricole commune en vue d'un meilleur équilibre des marchés et d'une rationalisation des dépenses. Il n'est pas question ici d'en analyser les détails mais on peut en dégager au moins trois idées maîtresses qui l'ont sous-tendu.

— Il faut lutter contre les déséquilibres et les incohérences de la politique agricole commune, même si l'on va, par là même, au-devant de problèmes politiques, économiques et sociaux qui ne doivent pas être sous-estimés. Le proposer ce n'est pas attaquer la politique agricole commune ; c'est la renforcer en l'assainissant.

— En 1981, les ressources propres budgétaires seront insuffisantes pour faire face aux dépenses agricoles si l'on continue sur la lancée des politiques agricoles actuelles. Dans cette situation, il faut, au préalable, lever cette hypothèque si l'on veut proposer des prix agricoles communs et des mesures annexes importantes et sérieuses pour 1980-81.

— Pour les productions agricoles excédentaires, il n'est plus possible d'avoir une garantie à « guichets ouverts ». En conséquence, il doit y avoir coresponsabilité des producteurs pour les dépenses d'écoulement des quantités supplémentaires produites. Il est évident que ce système ne fonctionne que là où et dans la mesure où il y a excédent structurel ; il cesse quand ceux-ci disparaissent.

Tels sont les problèmes majeurs actuels de la politique agricole commune et l'esprit des propositions de la Commission. Il appartiendra au Conseil d'en décider ; mais le sentiment général prédomine que, maintenant, la situation en est arrivée à un point où des décisions importantes devront être prises. La période qui débute sera difficile pour la politique agricole commune. Les trois groupes de problèmes que nous avons identifiés ont tous les trois donné lieu à des crises institutionnelles. La mise en œuvre du système monétaire européen a été bloquée tant qu'un accord sur l'élimination des montants compensatoires monétaires n'a pas été trouvé. Les décisions de prix de 1978-79 ont été bloquées tant qu'un accord sur le paquet méditerranéen n'a pas été trouvé. Le budget 1980 pour la Communauté a été rejeté par le Parlement. Or, cette technique du blocage, du rejet, du détournement des instruments de leur destination initiale est de nature à créer un climat de méfiance qui incite les Gouvernements à garder plus que jamais leur « droit de veto » au Conseil, et un climat de tractations et de marchandages qui interdit les grands desseins dont l'Europe a un besoin immédiat. Bien plus, dans ces périodes troublées de tension, il est de la première importance de garder le sang-froid et la sérénité nécessaires à la solution de ces problèmes de mutation de société. Dans un monde où la force tend à primer le droit, il faut que l'Europe, à tous les niveaux, donne l'exemple de la recherche de solutions dans l'esprit de droit, de justice et de liberté, qui sont les symboles et la raison d'être de notre société.

# COMPÉTENCE JUDICIAIRE, RECONNAISSANCE ET EXÉCUTION DES DÉCISIONS CIVILES ET COMMERCIALES DANS LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE (V)

LES ACCORDS MULTILATÉRAUX  
CONCLUS EN APPLICATION  
DE L'ARTICLE 220 DU TRAITÉ DE ROME  
ET LEUR INTERPRÉTATION PAR  
LA COUR DE JUSTICE  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Lazar FOCSANEANU

*Diplômé de l'Académie de Droit international  
de La Haye,  
Chargé de cours à l'Institut d'études politiques  
et à l'Institut de droit des affaires  
de l'Université d'Aix-Marseille III*

Les quatre premières parties de cette étude sont parues  
dans les numéros 231, 232, 233 et 234.

## DEUXIÈME PARTIE (suite)

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES CONCER-  
NANT L'INTERPRÉTATION PRÉJUDICIELLE DE  
LA CONVENTION DE BRUXELLES DU 27 SEP-  
TEMBRE 1968

### 2<sup>o</sup> Interprétation de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, chiffre 1 de la Convention de Bruxelles

134. Le texte interprété par la Cour et le renvoi  
préjudiciel ayant donné lieu à l'interprétation.  
L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 et le chiffre 1 de cet alinéa  
disposent : « Sont exclus de son application : »  
(104).

« 1. l'état et la capacité des personnes physi-  
ques, les régimes matrimoniaux, les testaments et  
les successions ; »

Les notions de « état des personnes physiques »  
et de « régimes matrimoniaux » ont été interprétées  
par la Cour dans l'arrêt rendu le 27 mars 1979, dans  
l'affaire 143/78, *Jacques de Cavel contre Luise de  
Cavel* (Rec. 1979, 1055).

La Cour de justice a été saisie en vertu d'une  
Ordonnance de renvoi du 22 mai 1978 du Bundes-  
gerichtshof (Cour fédérale de Justice) de la Répu-  
blique fédérale d'Allemagne. Cette ordonnance lui  
demandait de statuer sur la question suivante :

« La Convention communautaire concernant la  
compétence judiciaire et l'exécution des décisions  
en matière civile et commerciale, signée le 27 sep-  
tembre 1968, n'est-elle pas applicable à l'ap-  
position de scellés et la saisie de biens ordonnées  
à l'endroit de la défenderesse en divorce par le  
juge aux affaires matrimoniales à l'occasion d'une  
procédure de divorce pendante devant un tribunal  
français parce qu'il s'agit d'une affaire annexée à  
une procédure judiciaire relative à l'état des  
personnes ou aux régimes matrimoniaux (article 1,  
alinéa 2, chiffre 1 de la Convention) ? ».

135. *Faits et procédure.* Des énoncés de l'arrêt du  
27 mars 1979 et des conclusions présentées, à  
l'audience du 22 février 1979, par l'avocat général,  
Monsieur Jean-Pierre Warner, il résulte que les faits  
et la procédure du litige principal peuvent être  
résumés de la manière suivante.

Le 12 janvier 1977, Monsieur Jacques de Cavel a  
introduit devant le Tribunal de Grande Instance de  
Paris une action en divorce contre son épouse,  
Madame Luise de Cavel. L'époux, de nationalité  
française, travaillait à Francfort-sur-le-Main. Les  
époux possédaient un appartement à Francfort et

(104) Les mots « son application » se réfèrent à l'appli-  
cation de la Convention de Bruxelles du 27 septembre  
1968.



un autre à Cannes. Selon les allégations du mari, en novembre 1976, l'épouse aurait fait déménager de l'appartement de Cannes et vendu à son profit certains tapis de valeur dont le demandeur en divorce soutenait qu'ils lui appartenaient. Il prétendit également que, lors de son retour à Francfort, après ses vacances, au début de janvier 1977, il avait constaté qu'un certain nombre d'objets avaient été enlevés de l'appartement et de son bureau. En se fondant sur ces allégations, l'époux a joint à sa demande en divorce une *demande de mesures conservatoires* adressée au Tribunal de Grande Instance de Paris.

Le 19 janvier 1977, le juge aux affaires matrimoniales du Tribunal a ordonné l'apposition des scellés sur les meubles, effets et objets se trouvant dans l'appartement des époux de Francfort ainsi que sur un coffre-fort loué au nom de l'épouse dans une banque de la même ville. Il a également ordonné la saisie-arrêt de deux comptes bancaires au nom de l'épouse dans les banques de Francfort. L'ordonnance du juge a été rendue sur requête, en vertu de l'article 257 du Code civil français, qui autorise le juge à prescrire des mesures urgentes, dès la présentation d'une demande en divorce.

Au cours des débats, référence a été faite aussi à l'article 220 du Code civil qui permet de prendre de telles mesures indépendamment de la procédure de divorce, la compétence pour prendre ces mesures étant attribuée uniquement au président du tribunal. Or, dans l'espèce, l'ordonnance n'a pas été rendue par ce magistrat.

Se fondant sur l'article 31 de la Convention de Bruxelles, Monsieur de Cavel a demandé au président du Landgericht de Francfort que la décision du juge français, du 19 janvier 1977, soit revêtue de la formule exécutoire.

Sa demande a été rejetée au motif que le demandeur n'avait pas produit, comme l'exige l'article 47 de la Convention de Bruxelles, les pièces de nature à établir que, selon la loi de l'Etat d'origine, la décision était exécutoire et avait été signifiée.

L'appel dirigé contre la décision de rejet, devant l'Oberlandesgericht de Francfort, a également été rejeté, pour le motif différent que des mesures conservatoires ordonnées au cours d'une procédure en divorce font partie de cette procédure et doivent être regardées comme mesures concernant *l'état des personnes physiques* qui, en vertu de l'article 1 de la Convention, sont exclues de son champ d'application.

Le litige ayant été porté devant le Bundesgerichtshof, cette juridiction a, par son ordonnance du 22 mai 1978 demandé à la Cour de justice de statuer, par voie préjudicielle sur la question énoncée ci-dessus (voir n° 134 *supra*).

Devant la Cour de Luxembourg, des *observations écrites* ont été déposées par l'appelant au principal, la défenderesse au principal, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Royaume-Uni et la Commission des Communautés européennes.

A l'audience du 31 janvier 1979, le requérant au principal, la défenderesse au principal et la Commission, représentés par leurs avocats ou agent, ont présenté des observations orales. L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 22 février 1979.

Il convient de noter que la prise en considération des observations du Gouvernement britannique n'a pas soulevé des objections, malgré le fait que la Convention d'adhésion du Royaume-Uni à la Convention de Bruxelles et au Protocole de Luxembourg ne fût pas encore entrée en vigueur. D'ailleurs, dans des circonstances analogues, la Cour a pris en considération les observations britanniques dans un recours préjudiciel portant sur l'interprétation de l'article 5, 1<sup>er</sup> de la Convention de Bruxelles (Voir l'arrêt du 6 octobre 1976, affaire 12/76 Industrie Tessili Italiana Como contre Dunlop AG (Rec. 1976, 1473)).

Ce qui, par contre, paraît surprenant et juridiquement critiquable c'est le fait que, dans ces conclusions du 22 février 1979 l'avocat général se soit servi du texte anglais de la Convention de Bruxelles et du Protocole de Luxembourg comme base de référence de ses citations (voir Rec. 1979, p. 1069).

136. *Les thèses juridiques soutenues devant la Cour de justice.* A quelques nuances près, trois thèses ont été soutenues devant la Cour de justice concernant l'interprétation des notions « état des personnes physiques » et « régimes matrimoniaux », envisagées sous l'angle des mesures conservatoires ordonnées par le juge français, à savoir :

a) La thèse selon laquelle les mesures provisoires ou conservatoires prises dans le cadre d'une procédure en divorce ne sont pas exclues du champ d'application de la Convention de Bruxelles lorsqu'elles ne concernent pas directement les matières exclues en vertu de l'article 1, alinéa 2, chiffre 1 de la Convention, c'est-à-dire lorsqu'elles ne relèvent, ni de « l'état des personnes », ni des « régimes matrimoniaux » ;

b) La thèse selon laquelle les ordonnances rendues accessoirement à des actions concernant l'état des personnes physiques, dont les procédures en divorce font partie, doivent suivre le régime de l'action principale et,

c) Une thèse intermédiaire selon laquelle la Convention de Bruxelles est applicable aux mesures provisoires ou conservatoires ordonnées au cours d'une procédure en divorce, seulement dans la



mesure où il s'agit de sauvegarder des obligations alimentaires ou des droits litigieux nés indépendamment du lien matrimonial entre les parties.

A ces trois thèses il faut ajouter la prise de position de la défenderesse au principal qui, tout en soutenant que les mesures provisoires et conservatoires en cause relevaient des régimes matrimoniaux demanda néanmoins à la Cour de suspendre sa décision. En effet, elle avait, elle-même, demandé aux tribunaux allemands l'exequatur pour la décision du juge français aux affaires matrimoniales ayant condamné son époux à lui verser une pension alimentaire. Le Landgericht de Francfort-sur-le-Main a fait droit à sa demande, mais, en appel, l'Oberlandesgericht a annulé le jugement, motif pris de ce que la matière relèverait de l'état et de la capacité des personnes. Un recours (Rechtsbeschwerde) porté devant la Bundesgerichtshof était encore pendant. La défenderesse au principal suggérait, en fin de compte, d'attendre le renvoi éventuel que le Bundesgerichtshof pourrait faire dans l'affaire de la pension alimentaire, de façon à examiner les deux problèmes conjointement.

137. *La thèse du caractère détachable et autonome des mesures provisoires et conservatoires.* Cette thèse a été soutenue, sans réserves, par l'appelant au principal. Elle a été appuyée, avec une limitation par la Commission des Communautés européennes.

a) Selon l'appelant, les mesures provisoires ou conservatoires prévues par la loi d'un Etat contractant peuvent être demandées aux autorités judiciaires de cet Etat, même si, en vertu de la Convention de Bruxelles, une juridiction d'un autre Etat contractant est compétente pour connaître du fond (article 24 de la Convention). Le juge duquel la mesure est sollicitée, n'aurait pas à examiner le bien ou le mal fondé de la demande. Il en irait de même, à fortiori, du juge de l'exequatur (article 31). La Convention, dans l'article 24, reconnaît le caractère détachable et autonome des mesures provisoires et conservatoires. L'article 1, alinéa 2, chiffre 1 de la Convention ne porterait pas atteinte à cette détachabilité. Le caractère autonome des mesures provisoires ou conservatoires se trouverait confirmé par l'article 5, chiffre 2 de la Convention, qui détacherait, au point de vue de la compétence *ratione loci*, les actions alimentaires des litiges en matière d'état et de capacité auxquels elles sont souvent liées. Par ailleurs l'article 27, chiffre 4 impliquerait que des décisions judiciaires tranchant des questions d'état et de capacité, n'échappent que partiellement aux règles de la Convention en matière de reconnaissance des décisions judiciaires.

Enfin, la question de savoir si des mesures du genre de celles qui font l'objet du litige doivent ou non être considérées comme détachables des

litiges au fond, dont elles sont l'accompagnement, devrait être résolue compte tenu des objectifs et du système de la Convention et des principes généraux qui se dégagent des droits nationaux. Dans cette perspective, ces mesures relèveraient du champ d'application de l'alinéa 1, et non de l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup>.

b) Selon les observations de la Commission, les mesures provisoires prises dans le cadre d'une procédure en divorce ne seraient pas exclues de l'application de la Convention lorsqu'elles ne concernent pas *directement* une matière exclue énumérée à l'article 1, alinéa 2, chiffre 1.

La décision de mettre sous scellés et de saisir des éléments du patrimoine de la défenderesse, prise par le juge français aux affaires matrimoniales, dans le cadre d'une procédure de divorce, ne relèverait pas des matières exclues en vertu de l'article 1, alinéa 2, chiffre 1 de la Convention.

138. *La thèse du caractère accessoire des mesures provisoires ou conservatoires prises dans le cadre d'une action en divorce.* Soutenue par le Gouvernement du Royaume-Uni, cette thèse consiste à considérer qu'une mesure ordonnant une saisie, en prévision d'une redistribution définitive des biens des époux à la suite d'un divorce, présente un lien suffisamment étroit avec des droits issus de régimes matrimoniaux pour être visée par l'article 1, alinéa 2, chiffre 1 de la Convention et donc exclue du champ d'application de celle-ci.

139. *La thèse de la détachabilité des mesures provisoires ou conservatoires, limitée à deux cas particuliers.* Cette thèse intermédiaire a été développée dans les observations de la République fédérale d'Allemagne, en ce qui concerne les mesures tendant à sauvegarder des obligations alimentaires et dans les conclusions de l'avocat général pour ce qui concerne les droits litigieux nés indépendamment du lien matrimonial entre les parties.

a) Dans ses observations, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a estimé que les procédures relatives à des mesures provisoires en matière matrimoniale ne seraient pas exclues du champ d'application de la Convention du simple fait qu'il s'agirait de procédures accessoires à des affaires relatives à l'état des personnes ou aux régimes matrimoniaux.

La Convention pourrait être applicable à une apposition de scellés et à une saisie-arrêt de biens ordonnées par le juge aux affaires matrimoniales au cours d'une procédure de divorce, dans la mesure où il s'agirait de sauvegarder des obligations alimentaires. Elle ne serait pas applicable si le but était uniquement de protéger des créances découlant du droit des biens matrimoniaux.



Les conclusions seraient confirmées par les indications des rapports Jenard et Schlosser.

b) Selon les conclusions de l'avocat général M. Jean-Pierre Warner, lorsque l'ordonnance de renvoi concerne des biens qui font l'objet d'un litige entre les parties à une procédure de divorce, elle doit être considérée comme étant en dehors du champ d'application de la Convention, à moins qu'il n'apparaisse que les droits litigieux sont nés indépendamment du lien matrimonial entre les parties.

140. *Les motifs de l'arrêt du 27 mars 1979.* Dans l'arrêt Jacques de Cavel contre Luise de Cavel, la Cour de justice a adopté les conclusions de son avocat général. Sa réponse à la question préjudicielle du Bundesgerichtshof a été fondée sur les motifs résumés ci-après.

1<sup>o</sup> Il apparaît du dossier que les points en litige devant les juridictions allemandes concernent d'une part, le lien entre les mesures ordonnées par le juge français aux affaires matrimoniales et la procédure de divorce et, d'autre part, la question de l'applicabilité éventuelle de la Convention en raison du caractère patrimonial des mesures conservatoires en question (motif 5).

2<sup>o</sup> Le règlement provisoire des rapports juridiques patrimoniaux entre époux, lorsqu'il s'impose au cours d'une instance en divorce, est étroitement lié aux causes du divorce, à la situation personnelle des époux ou des enfants nés du mariage et est, à ce titre, inséparable des questions d'état des personnes soulevées par la dissolution du lien conjugal ainsi que de la liquidation du régime matrimonial (motif 7).

3<sup>o</sup> La notion « régimes matrimoniaux » comprend non seulement les régimes de biens spécifiquement conçus par certaines législations nationales en vue du mariage, mais également tous les rapports patrimoniaux résultant directement du lien conjugal ou de la dissolution de celui-ci (motif 7).

4<sup>o</sup> Les litiges portant sur les biens des époux au cours d'une instance en divorce peuvent, suivant le cas, concerner ou se trouver étroitement liés à : 1) soit des questions relatives à l'état des personnes ; 2) soit des rapports juridiques patrimoniaux entre époux résultant directement du lien conjugal ou de la dissolution de celui-ci ; 3) soit encore des relations juridiques patrimoniales existant entre eux, mais sans rapport avec le mariage (motif 7).

Les litiges de la dernière catégorie rentrent dans le champ d'application de la Convention, ceux relatifs aux deux premières doivent en être exclus (motif 7).

5<sup>o</sup> *Les considérations qui précèdent valent tant pour les mesures provisoires relatives aux biens des époux que pour celles ayant un caractère définitif* (motif 8).

6<sup>o</sup> *Des mesures provisoires de sauvegarde relatives à des biens, telles que des appositions de scellés ou des saisies, étant aptes à sauvegarder des droits de nature fort variée, leur appartenance au champ d'application de la Convention est déterminée, non par leur nature propre, mais par la nature des droits dont elles assurent la sauvegarde* (motif 8).

7<sup>o</sup> Par ailleurs, *la Convention ne fournit aucune base juridique permettant de distinguer, quant à son champ d'application matériel, entre mesures provisoires et définitives* (motif 9).

8<sup>o</sup> Cette conclusion n'est pas infirmée par l'article 24 de la Convention qui vise le cas de mesures provisoires dans un Etat contractant lorsque « une juridiction d'un autre Etat contractant est compétente pour connaître du fond ». L'article 24 ne saurait, dès lors, être invoqué pour faire rentrer dans le champ d'application de la Convention les mesures provisoires ou conservatoires relatives à des matières qui en sont exclues (motif 9).

9<sup>o</sup> Il y a donc lieu de conclure que des décisions judiciaires autorisant des mesures de sauvegarde provisoires, telles des appositions de scellés ou des saisies sur les biens des époux, au cours d'une procédure de divorce, ne relèvent pas du champ d'application de la Convention, dès lors que ces mesures concernent, ou sont étroitement liées à, soit des questions d'état des personnes impliquées dans l'instance en divorce, soit des rapports juridiques patrimoniaux, résultant directement du lien conjugal ou de la dissolution de celui-ci (motif 10).

141. *Le dispositif de l'arrêt.* Pour les motifs indiqués ci-dessus (voir n<sup>o</sup> 140 *supra*), la Cour a dit pour droit : « Les décisions judiciaires autorisant des mesures de sauvegarde provisoires — telles des appositions de scellés ou des saisies sur les biens des époux — au cours d'une procédure de divorce, ne relèvent pas du champ d'application de la Convention du 27 septembre 1968..., tel qu'il est défini à l'article 1 de celle-ci, dès lors que ces mesures concernent ou sont étroitement liées à, soit des questions d'état des personnes impliquées dans l'instance en divorce, soit des rapports juridiques patrimoniaux, résultant directement du lien conjugal ou de la dissolution de celui-ci. »

142. *Observations sur l'arrêt Jacques de Cavel contre Luise de Cavel, du 27 mars 1979.* La décision d'interprétation préjudicielle, du 27 mars 1979, semble avoir fait une application correcte du texte et de l'esprit de la Convention de Bruxelles. En effet, l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, chiffre 1 de cette convention exclut de son domaine d'application l'état et la capacité des personnes physiques et les régimes matrimoniaux, sans distinguer les décisions provisoires ou conservatoires des décisions au fond.



Si l'article 24 crée un régime spécial en faveur des mesures provisoires ou conservatoires, ce régime concerne uniquement les règles de compétence internationale à l'intérieur du domaine d'application de la Convention, sans élargir ce domaine.

Le Rapport Jenard précise, de manière expresse, que les règles concernant la reconnaissance et l'exécution des jugements ne sauraient être invoquées lorsqu'il s'agit de décisions rendues dans des matières exclues de ce champ d'application : « Il résulte de l'article 1<sup>er</sup> que le titre III ne peut être invoqué pour la reconnaissance et l'exécution des jugements rendus en matières exclues du champ d'application de la Convention (état et capacités des personnes, régimes matrimoniaux, testaments et successions, faillites et autres procédures analogues, la sécurité sociale et l'arbitrage y compris les sentences arbitrales) » (105).

Enfin, on peut admettre que, sans avoir repris les termes mêmes de la question préjudicielle formulée par le Bundesgerichtshof, la Cour de justice a répondu intégralement et de manière pertinente à cette question. (Voir au sujet de l'arrêt du 27 mars 1979 la note de M. André Huet, Clunet 1979, pp. 681-691).

### 3<sup>e</sup> Interprétation de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, n° 2 de la Convention de Bruxelles

143. Le texte interprété par la Cour de justice, et la question préjudicielle ayant donné lieu à l'interprétation. L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, n° 2 de la Convention de Bruxelles dispose :

« Sont exclus de son application : (106)

.....

« 2. les faillites, concordats et autres procédures analogues ; »

L'expression « faillites... et autres procédures analogues » a été interprétée dans l'arrêt de la Cour du 22 février 1979, concernant l'affaire 133/78, Henri Gourdain contre Franz Nadler. (Rec. 1979, 733).

Cet arrêt a été rendu à la suite d'un renvoi préjudiciel émanant du Bundesgerichtshof, qui avait posé à la Cour de justice la question préjudicielle suivante : « Faut-il considérer rendue dans le cadre d'une faillite ou d'une procédure analogue la décision d'une juridiction civile française fondée sur l'article 99 de la loi française n° 67-563 du 13 juillet 1967 et condamnant le dirigeant de fait d'une personne morale à verser une certaine

« somme à la masse (art. 1, alinéa 2, n° 2 de la Convention) ou convient-il de considérer un tel jugement comme une décision en matière civile et commerciale (art. 1, alinéa 1 de la Convention) ? »

144. Faits et procédure. Selon les énoncés de l'arrêt du 22 février 1979 et les conclusions présentées à l'audience du 7 février par l'avocat général, M. Gerhard Reischl, les faits et la procédure du litige au principal peuvent être résumés de la manière suivante.

La société allemande Fromme Förderanlagen GmbH ayant pour objet la fabrication d'appareils de manutention avait M. Nadler comme gérant.

Pour commercialiser ses produits en France, elle y créa, en 1968, une filiale sous la forme d'une société à responsabilité limitée, sous la désignation Fromme France Manutention. La société mère allemande détenait 2 490 parts des 2 500 parts constituant le capital de la filiale française.

A la suite de la faillite de la société mère allemande, la filiale française se trouva dans une situation critique et fut déclarée en état de liquidation des biens, par jugement du 7 mars 1974, confirmé en appel.

La date de cessation des paiements fut fixée au 21 septembre 1973, M. Nadler fut considéré comme gérant de fait et déchu du droit de diriger, gérer, administrer ou contrôler toute entreprise commerciale et M. Gourdain fut nommé syndic.

A la suite d'une action engagée par le syndic, le Tribunal de commerce de Paris a étendu la faillite à M. Nadler, le gérant de la société mère allemande, considéré comme dirigeant de fait de la société filiale française. Le jugement du Tribunal de commerce, rendu en juin 1974, a été réformé, en partie, par un arrêt de la Cour d'appel de Paris, en date du 15 mars 1976, aux termes duquel Nadler fut condamné à supporter les dettes de la société Fromme France Manutention à concurrence de 743 563,15 F.

La condamnation a été prononcée en application de l'article 99 de la loi française n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes, qui dispose : « Lorsque le règlement judiciaire ou la liquidation des biens d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut décider, à la requête du syndic, ou même d'office, que les dettes sociales seront supportées, en tout ou en partie, avec ou sans solidarité par tous les dirigeants sociaux, de droit ou de fait, apparents ou occultes, rémunérés ou non, ou par certains d'entre eux ».

Afin de pouvoir procéder, en République fédérale d'Allemagne à l'exécution de l'arrêt de la Cour

(105) Voir JOCE n° C 59 du 5 mars 1979, p. 43 et Supplément 12/72 au Bulletin des Communautés européennes, p. 72.

(106) Les mots « son application » se réfèrent à l'application de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968.



d'appel de Paris du 15 mars 1976, le syndic demanda que cet arrêt fût revêtu de la formule exécutoire, en vertu de l'article 31 de la Convention de Bruxelles.

Par ordonnance du Président de la première chambre du Landgericht de Limburg/Lahn, du 22 avril 1977, il a été fait droit à cette demande, sous réserve que l'exécution forcée n'aille pas au-delà de mesures conservatoires, jusqu'à ce que le créancier apporte la preuve que la décision française était en tout point exécutoire. Il était, en outre, décidé que le débiteur pouvait éviter l'exécution forcée par la constitution d'une caution de 743 563,15 francs français, aussi longtemps que l'exécution ne pourrait aller au-delà de mesures conservatoires.

Sur appel du défendeur, l'ordonnance du président du Tribunal de Limburg a été infirmée par ordonnance du 7 septembre 1977 de l'Oberlandesgericht de Francfort, qui rejeta la demande de délivrance de la formule exécutoire au motif que la condamnation du dirigeant de fait d'une société en liquidation judiciaire relevait du droit de la faillite et se trouvait, de ce fait exclue du champ d'application de la Convention de Bruxelles.

Le requérant au principal s'étant pourvu devant le Bundesgerichtshof, la juridiction suprême allemande a saisi la Cour de justice de la question préjudicielle dont le libellé a été indiqué ci-dessus (voir n° 143 *supra*).

Devant la Cour de Luxembourg, des *observations écrites* ont été déposées par le demandeur au principal, par le défendeur au principal, par la Commission des Communautés européennes et par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

A l'audience du 18 janvier 1979, le défendeur au principal, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et la Commission des C.E. ont été entendus en leurs observations orales ; l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 7 février 1979 et la Cour a rendu son arrêt le 22 février 1979.

**145. Les thèses juridiques soutenues devant la Cour de justice.** Deux thèses juridiques ont été présentées à la Cour de justice au sujet de la question préjudicielle du Bundesgerichtshof :

a) la thèse selon laquelle une décision fondée sur l'article 99 de la loi française n° 67-563 du 13 juillet 1967 relevait du droit de la faillite et des procédures analogues et se trouvait, de ce fait, exclue du champ d'application de la Convention de Bruxelles, en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, n°2 de celle-ci et

b) la thèse selon laquelle une telle décision n'était pas inhérente à la procédure de la faillite, mais relevait du droit général de la responsabilité civile

et commerciale, dont elle constituait un type particulier.

La première thèse a été soutenue par le défendeur au principal, M. Nadler ; par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et par l'avocat général, M. Reischl.

La deuxième thèse a été défendue par le demandeur, M. Gourdain, syndic de la faillite, et par la Commission des Communautés européennes.

**146. La question de la recevabilité du recours préjudiciel.** Avant de développer ses observations concernant l'inapplicabilité de la Convention de Bruxelles à l'affaire en litige, le défendeur au principal a demandé à la Cour de rejeter, comme irrecevable, l'ordonnance de renvoi du Bundesgerichtshof. En effet, la réponse à cette question, telle qu'elle a été formulée, aboutirait à une application concrète du droit, alors que la Cour a uniquement pour tâche de déterminer abstraitement le contenu du droit communautaire par voie d'interprétation.

Dans son arrêt du 22 février 1979, la Cour a omis de se prononcer, de manière expresse, sur l'exception préalable d'irrecevabilité soulevée par le défendeur au principal.

**147. Les motifs de l'arrêt du 22 février 1979.** Dans l'arrêt Henri Gourdain contre Franz Nadler la Cour de justice a suivi les conclusions de son avocat général, lequel a appuyé les thèses soutenues par le défendeur au principal et par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne. L'arrêt est fondé sur les motifs résumés ci-après.

1° La Convention de Bruxelles a posé pour principe que son champ d'application comprend « la matière civile et commerciale », *sans définir* le contenu de cette expression (motif 3).

2° En raison de la spécificité de certaines matières et des divergences profondes entre les législations des Etats contractants, ont été exclus de ce champ d'application général certains domaines dont « les faillites, les concordats et autres procédures analogues », *sans que la signification de ces notions fût précisée* (motif 3).

3° En vue d'assurer l'égalité et l'uniformité des droits et obligations des Etats contractants et des personnes intéressées, il importe de ne pas interpréter les termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Bruxelles comme un simple renvoi au droit de l'un ou de l'autre des Etats concernés (motif 3).

4° Il y a donc lieu de considérer les notions utilisées à l'article 1 comme des *notions autonomes* qu'il faut interpréter en se référant, d'une part, aux objectifs et au système de la Convention et, d'autre part, aux principes généraux qui se dégagent de l'ensemble des systèmes de droit nationaux (motif 3).

5° En ce qui concerne les faillites, concordats et autres procédures analogues, ce sont des procédures fondées, selon les diverses législations des parties contractantes, sur l'état de cessation de paiement, l'insolvabilité ou l'ébranlement du crédit du débiteur impliquant une intervention de l'autorité judiciaire qui aboutit à une liquidation forcée et collective des biens ou, à tout le moins, à un contrôle de cette autorité (motif 4).

6° Pour que les décisions se rapportant à une faillite soient exclues du champ d'application de la Convention, il faut qu'elles dérivent directement de la faillite et s'insèrent étroitement dans le cadre d'une procédure de liquidation des biens ou de règlement judiciaire (motif 4).

7° L'action de l'article 99 (de la loi française n° 67-563), dite action en comblement du passif social, est prévue spécialement dans une loi sur faillite. Elle est exercée exclusivement devant le tribunal qui a prononcé le règlement ou la liquidation judiciaire des biens. Seul le syndic — en dehors du tribunal qui peut agir d'office — est habilité à introduire cette action au nom et dans l'intérêt de la masse, en vue du remboursement partiel des créanciers, en respectant entre eux le principe d'égalité, compte tenu des droits de préférence régulièrement acquis (motif 5).

8° Cette action, dérogeant aux règles générales du droit de la responsabilité, fait peser sur les dirigeants sociaux, de droit ou de fait, une présomption de responsabilité dont ils ne peuvent se dégager qu'en faisant la preuve qu'ils ont apporté à la gestion des affaires sociales toute l'activité et la diligence nécessaires (motif 5).

9° La prescription de l'action, de trois ans, court à compter de l'arrêté définitif des créances et se trouve suspendue pour la durée du concordat, s'il en a été conclu un, et recommence à courir en cas de résolution ou d'annulation de celui-ci (motif 5).

10° Si l'action contre le dirigeant social réussit, c'est la masse des créanciers qui en bénéficie, un élément d'actif entrant dans son patrimoine, comme lorsque le syndic fait reconnaître l'existence d'une créance au profit de la masse (motif 5).

11° En outre le tribunal peut prononcer le règlement judiciaire ou la liquidation des biens de ceux des dirigeants à la charge desquels a été mis tout ou partie du passif d'une personne morale et qui ne s'acquittent pas de cette dette, sans qu'il y ait lieu de vérifier si ces dirigeants sont commerçants et en état de cessation de paiement (motif 5).

12° De l'ensemble des constatations ci-dessus énoncées, il apparaît que l'article 99 de la loi française n° 67-563, qui a pour but, en cas de faillite d'une société commerciale, d'atteindre, au-delà de la personne morale, ses dirigeants dans leur patri-

moine, tire son fondement juridique uniquement des dispositions du droit de la faillite tel qu'interprété au regard de la Convention (motif 6).

148. *Le dispositif de l'arrêt.* Pour les motifs indiqués ci-dessus (voir n° 147 *supra*), la Cour a dit pour droit :

« Il y a lieu de considérer comme rendue dans le cadre d'une faillite ou d'une procédure analogue, au sens de l'article 1, alinéa 2, de la Convention du 27 septembre 1968..., une décision telle que celle d'une juridiction civile française fondée sur l'article 99 de la loi française n° 67-563 du 13 juillet 1967 et condamnant le dirigeant de fait d'une personne morale à verser une certaine somme à la masse ».

149. *Observations critiques concernant l'arrêt Henri Gourdain contre Franz Nadler, du 22 février 1979.* Correct dans ses résultats pratiques, l'arrêt du 22 février 1979 nous semble vivement critiquable par le comportement de ses auteurs à l'égard des parties engagées dans la procédure ; par l'incohérence de son raisonnement juridique et par la transgression des limites imposées à la compétence de la Cour de justice en vertu du Protocole de Luxembourg du 3 juin 1971.

a) Devant la Cour de justice, le défendeur au principal, M. Nadler avait soulevé l'exception préalable d'irrecevabilité du renvoi préjudiciel du Bundesgerichtshof, motif pris que ce renvoi demandait à la Cour de faire l'application de la Convention de Bruxelles à une affaire concrète et non pas d'interpréter la Convention.

La Cour de justice a esquivé la réponse à cette exception préalable. On pourrait, certes, considérer que la Cour a implicitement rejeté l'exception, en statuant sur la question, telle qu'elle avait été formulée par la juridiction du renvoi.

Il est néanmoins estimé que le respect dû aux justiciables exige des juges, quels qu'ils soient, qu'ils répondent de manière directe, expresse et claire aux conclusions des parties, sans faire appel aux talents divinatoires de ces dernières.

b) Dans les motifs de l'arrêt, la Cour commence par proclamer le principe selon lequel l'interprétation des termes de l'article 1 de la Convention de Bruxelles ne doit pas être faite par renvoi au droit interne de l'un ou de l'autre des Etats concernés, mais que ces termes sont à considérer comme des notions autonomes, devant être interprétées par référence aux objectifs et au système de la Convention ainsi qu'aux principes généraux qui se dégagent de l'ensemble des systèmes de droit nationaux (motif 3).

Une fois cette règle d'or posée, la Cour s'est livrée à une analyse longue, minutieuse et détaillée de l'article 99 de la loi française n° 67-563 du 13



juillet 1967. L'arrêt de la Cour paraît uniquement fondé sur le renvoi à ce texte du droit français et sur sa qualification à l'égard de l'article 1 de la Convention de Bruxelles.

N'y a-t-il pas incohérence totale entre la proclamation de l'autonomie des notions figurant à l'article 1 de la Convention de Bruxelles, d'une part, et, d'autre part, la référence exclusive à l'article 99 de la loi française de 1967, dont l'analyse et la qualification constituent l'essentiel des motifs de l'arrêt ?

c) L'article 1<sup>er</sup> du Protocole de Luxembourg, signé le 3 juin 1971, déclare que « la Cour de justice des Communautés européennes est compétente pour statuer sur l'interprétation de la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale et du protocole annexé à cette convention, signés à Bruxelles le 27 septembre 1968, ainsi que du présent protocole ».

Aucun texte ne confère à la Cour de justice compétence pour interpréter ou qualifier les lois internes des Etats contractants.

En interprétant et en qualifiant l'article 99 de la loi française du 13 juillet 1967, la Cour de justice nous semble avoir manifestement transgressé les limites de sa compétence. Peut-être les juges de Luxembourg ont-ils voulu faire acte de courtoisie à l'égard de leurs collègues de la Cour suprême allemande, dont la question préjudicielle tendait à résoudre une situation litigieuse spécifique et concrète, plutôt qu'à interpréter la Convention de Bruxelles.

Toutefois, la Cour de justice aurait pu éviter le piège que lui tendait le Bundesgerichtshof, en adoptant, pour sa réponse, l'excellent libellé que lui proposait son avocat général, M. Reischl :

« L'exclusion énoncée par l'article 1, paragraphe 2, n° 2, de la convention d'exécution vise, outre les procédures originaires, également les procédures liées à la procédure de faillite qui présupposent impérativement une faillite et en découlent directement. Cela s'applique aux procédures qui concernent les actions connues du seul droit de la faillite ainsi que les actions qui existent également dans le droit civil en général, mais subissent, dans le droit de la faillite, une modification si décisive qu'elles doivent, de par leur finalité, être considérées comme relevant du droit de la faillite ».

Malgré la lourdeur de sa traduction française, le texte préconisé par l'avocat général, M. Reischl, aurait évité à la Cour le reproche d'avoir statué en dehors de sa compétence.

#### 4<sup>o</sup> Interprétation de l'article 5, n° 1 de la Convention de Bruxelles

150. Le texte interprété par la Cour de justice et les trois arrêts interprétatifs. L'article 5, n° 1 de la Convention de Bruxelles stipule : « Le défendeur « domicilié sur le territoire d'un Etat contractant « peut être attiré, dans un autre Etat contractant : « 1. en matière contractuelle, devant le tribunal « du lieu l'obligation a été ou doit être exécutée ; »

Le texte cité ci-dessus a fait l'objet de trois arrêts interprétatifs rendus par la Cour, à savoir :

— l'arrêt du 6 octobre 1976, *Industrie Tessili Italiana Como contre Dunlop AG*, affaire 12/76, Rec. 1976, 1473 ;

— l'arrêt du 6 octobre 1976, *A. De Bloos contre Société en commandite par actions Bouyer*, affaire 14/76, Rec. 1976, 1497 et

— l'arrêt du 17 janvier 1980, *Siegfried Zelger contre Sebastiano Salinitri*, affaire 56/79 (inédit).

Ces trois arrêts seront examinés séparément.

A. L'arrêt *Industrie Tessili Italiana Como contre Dunlop AG*, du 6 octobre 1976, affaire 12/76, Rec. 1976, 1473.

151. La question préjudicielle formant l'objet du recours en interprétation. Selon les énonciations de l'arrêt du 6 octobre 1976 (affaire 12/76), l'Oberlandesgericht de Francfort-sur-le-Main a demandé à la Cour de se prononcer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation de la notion de « lieu où l'obligation a été ou doit être exécutée », au sens de l'article 5, n° 1 de la Convention.

152. Faits et procédure. Il résulte de l'arrêt susmentionné et des conclusions de l'avocat général, M. Henri Mayras, que les faits de la cause et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit.

Le 29 avril 1971, la société Dunlop AG (ci-après « Dunlop »), ayant son siège à Hanau, a commandé sur échantillon, à la société Industrie Tessili Italiana Como, (ci-après désignée « Tessili »), 310 combinaisons de ski pour dames. La lettre de commande portait, en caractères d'imprimerie, les conditions d'achat, parmi lesquelles figurait une clause attribuant compétence judiciaire pour statuer sur les litiges qui surgiraient au sujet du contrat au tribunal de Hanau-sur-le-Main.

Tessili confectionna les combinaisons et les expédia à Dunlop, le 31 juillet 1971. A la même date, Tessili a établi et envoyé à Dunlop une facture portant au verso, en caractères d'imprimerie, les conditions générales de vente de Tessili, parmi lesquelles figurait une clause attribuant compétence exclusive au tribunal de Côme.

Ayant estimé que la marchandise livrée ne correspondait pas aux spécifications de la commande, Dunlop assigna son fournisseur devant le Landgericht de Hanau, demandant la résiliation du contrat. Tessili a comparu devant le tribunal allemand pour contester la compétence de celui-ci.

Par jugement interlocutoire du 10 mai 1974, le Landgericht rejeta l'exception d'incompétence.

L'entreprise italienne interjeta appel contre ce jugement devant l'Oberlandesgericht (Cour d'appel) de Francfort. Dunlop ayant invoqué l'article 5, n° 1 de la Convention de Bruxelles, l'Oberlandesgericht décida de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel sur l'interprétation de la notion de « lieu où l'obligation a été ou doit être exécutée ».

Devant la Cour de justice des observations écrites ont été déposées par la demanderesse en appel, Tessili ; par la défenderesse en appel, Dunlop ; par la Commission des Communautés européennes ; par le Gouvernement de République fédérale d'Allemagne et par le Gouvernement du Royaume-Uni.

Devant les observations déposées par le Gouvernement du Royaume-Uni, la Cour demanda l'avis des parties au litige ainsi qu'aux gouvernements des Etats membres de la CEE sur la question de savoir si les Etats membres qui n'étaient pas parties contractantes à la Convention de Bruxelles avaient le droit de déposer des observations dans le cadre d'un recours en interprétation préjudicielle de cette convention. Tessili et Dunlop, ainsi que les gouvernements de Belgique, du Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, d'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni répondirent de manière affirmative à la question de la Cour. Le Gouvernement de la République française exprima un avis négatif, fondé en particulier, sur les articles 4, paragraphes 4 et 5 du Protocole du 3 juin 1971.

A l'audience du 30 juin 1976, Tessili, Dunlop, le Gouvernement du Royaume-Uni et la Commission des Communautés européennes ont été entendus en leurs observations orales et l'avocat général présenta ses conclusions à l'audience du 30 juin 1976.

153. *Les thèses juridiques soutenues devant la Cour.* Six thèses ont été soutenues devant la Cour concernant l'interprétation de l'expression « lieu où l'obligation a été ou doit être exécutée », à savoir :

a) la thèse de la société Tessili, demanderesse en appel, selon laquelle, dans les contrats de vente internationaux, pour toutes obligations imposées au vendeur, le « lieu où l'obligation a été ou doit être exécutée » est le domicile ou le siège social du vendeur ;

b) la thèse de la société Dunlop, défenderesse en appel, qui préconise de retenir comme lieu d'exécution des obligations de garantie, le lieu où se trouve la marchandise défectueuse ;

c) la thèse du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, qui soutient que le lieu d'exécution, au sens de l'article 5, n° 1 de la Convention doit être défini uniquement en vue de sa fonction attributive de compétence, et cela par référence à la prestation principale incombant dans chaque cas au débiteur ou au centre de gravité de son obligation ;

d) la thèse du Gouvernement du Royaume-Uni selon laquelle le lieu d'exécution devrait être déterminé en conformité avec le droit applicable au contrat, ce droit étant déterminé par les règles de droit international privé du juge saisi ;

e) la thèse de la Commission des Communautés européennes qui estime que le lieu d'exécution doit être déterminé, en premier lieu, selon la volonté des parties, en deuxième lieu selon les conventions internationales régissant la matière et, en troisième lieu, selon les règles de conflit du droit national et, dans ce dernier cas, en retenant le lieu d'exécution de l'obligation contractuelle principale, dont l'inexécution ou l'exécution défectueuse est à l'origine du litige.

f) la thèse de l'avocat général selon laquelle, dans le cas d'une vente et à l'égard du vendeur, l'obligation caractéristique du contrat en cause est relative à la délivrance de la chose. Il appartient au tribunal premier saisi de déterminer où se situe le lieu d'exécution de cette obligation.

154. *Les motifs de l'arrêt du 6 octobre 1976.* Ces motifs ont été groupés sous plusieurs rubriques, dont trois sont juridiquement significatives. Elles concernent :

— L'habilitation du Royaume-Uni à participer à la procédure d'interprétation préjudicielle.

— L'interprétation de la Convention de Bruxelles, en général et

— la question posée par la Cour d'appel de Francfort.

a) *L'habilitation du Royaume-Uni à présenter des observations.* Les motifs formulés à cet égard peuvent être résumés de la manière suivante :

1° Selon l'article 3, paragraphe 2 de l'Acte d'adhésion, les nouveaux Etats membres se sont engagés à adhérer aux conventions prévues à l'article 220 du Traité CEE ainsi qu'aux protocoles concernant l'interprétation de ces conventions par la Cour de justice (motif 6).

2° Aux termes de l'article 63, alinéa 1 de la Convention de Bruxelles, les Etats contractants reconnaissent que tout Etat qui devient membre de la Communauté économique européenne aura



l'obligation d'accepter que ladite Convention soit prise comme base pour les négociations nécessaires pour assurer la mise en œuvre de l'article 220 du Traité CEE (motif 6).

3° Les nouveaux Etats membres ont donc intérêt à exprimer leur avis lorsque la Cour est appelée à interpréter une convention à laquelle ils sont tenus d'adhérer (motif 6).

4° En outre, l'article 5 du Protocole du 3 juin 1971 prévoit que, dans la mesure où il n'en est pas disposé autrement, les dispositions du Traité instituant la CEE et celles du Protocole sur le statut de la Cour de justice y annexé, qui sont applicables lorsque la Cour est appelée à statuer à titre préjudiciel, s'appliquent également à la procédure d'interprétation de la Convention de Bruxelles (motif 7).

5° Par conséquent, les nouveaux Etats membres, auxquels s'appliquent les articles 177 du Traité CEE et 20 du Protocole sur le statut de la Cour de justice, sont habilités à présenter des observations, conformément auxdits articles, dans le cadre d'une procédure relative à l'interprétation de la Convention de Bruxelles (motif 8).

6° On ne saurait opposer à cette conclusion l'article 4 paragraphe 4 du Protocole du 3 juin 1971, car cet article est relatif à une procédure spéciale qui n'est pas en cause dans l'affaire dont la Cour est saisie (motif 8).

7° Enfin, dans le Protocole du 3 juin 1971, qui est antérieur à l'élargissement des Communautés européennes, l'expression « *Etats contractants* » désigne l'ensemble des Etats membres de la CEE.

b) *L'interprétation de la Convention de Bruxelles, en général.*

1° La Convention de Bruxelles, qui a pour but de supprimer les entraves aux relations juridiques et à la solution des litiges dans l'ordre intracommunautaire, en matière civile et commerciale, doit être interprétée en tenant compte, à la fois, du système et des objectifs qui lui sont propres et de son lien avec le traité (motif 9).

2° La Convention fait un usage fréquent d'expressions et de notions tirées du droit civil, commercial et procédural et pouvant avoir une signification différente d'un Etat membre à l'autre (motif 10).

3° Se pose, dès lors, la question de savoir si ces expressions et notions doivent être considérées comme autonomes, et donc communes à l'ensemble des Etats contractants, ou comme renvoyant aux règles matérielles du droit applicable, dans chaque espèce, en vertu des règles de conflit du juge premier saisi (motif 10).

4° Aucune des deux options ne s'impose à l'exclusion de l'autre. Le choix approprié ne pourra être dégagé qu'à propos de chacune des dispositions de

la Convention, de façon à assurer à celle-ci sa pleine efficacité dans la perspective des objectifs de l'article 220 du Traité (motif 11).

5° En tout cas, l'interprétation desdites expressions et notions aux fins de la Convention de Bruxelles ne préjuge pas la question de la règle matérielle applicable à la situation litigieuse (motif 11).

c) *La question préjudicielle posée par les juges du renvoi.*

1° L'article 5 de la Convention de Bruxelles prévoit un ensemble de compétences spéciales, dont le choix dépend d'une option du demandeur (motif 12).

2° La liberté d'option a été introduite en considération de l'existence, dans certaines hypothèses bien déterminées, d'un lien de rattachement particulièrement étroit entre une contestation et la juridiction qui peut être appelée à en connaître, en vue de l'organisation utile du procès (motif 13).

Ainsi, en cas de litige portant sur la matière des obligations contractuelles, l'article 5, n° 1, permet au demandeur de saisir le tribunal du lieu où l'obligation « a été ou doit être exécutée » (motif 13).

3° Il revient au juge saisi d'établir, en vertu de la Convention de Bruxelles, si le lieu où l'obligation a été ou doit être exécutée, est localisée dans le domaine de sa compétence territoriale (motif 13).

4° A cet effet il doit déterminer, en vertu de ses propres règles de conflit, quelle est la loi applicable au rapport juridique en cause et définir, conformément à cette loi, le lieu d'exécution de l'obligation contractuelle litigieuse (motif 13).

5° Eu égard aux divergences qui subsistent entre les législations nationales en matière de contrats et compte tenu de l'absence, à ce stade de l'évolution juridique, de toute unification du droit matériel applicable, il n'apparaît pas possible de donner des indications plus amples sur l'interprétation de la référence faite par l'article 5, n° 1, au « lieu d'exécution » des obligations contractuelles (motif 14).

Ceci est d'autant plus vrai que la détermination du lieu d'exécution des obligations est tributaire du contexte contractuel auquel ces obligations appartiennent (motif 14).

6° Dans ces conditions, la référence par la Convention, au lieu d'exécution des obligations contractuelles ne peut pas être comprise autrement qu'un renvoi au droit matériel applicable, en vertu des règles de conflit du juge saisi (motif 15).

155. *Le dispositif de l'arrêt.* Pour les motifs indiqués ci-dessus, la Cour de justice a dit pour droit : « Le « lieu où l'obligation a été ou doit être exécutée », au sens de l'article 5, n° 1, de la Convention du 27 septembre 1968... est déterminé

« conformément à la loi qui régit l'obligation litigieuse selon les règles de conflit de la juridiction saisie ».

156. *Observations concernant l'arrêt Industrie Tessi Italiana Como contre Dunlop AG, du 6 octobre 1976.* Comme l'arrêt Tessili contre Dunlop a été dans l'ordre chronologique, le premier arrêt interprétatif de la Convention de Bruxelles rendu par la Cour de justice, celle-ci a cru utile de faire précéder sa réponse à la question de l'Oberlandesgericht de Francfort d'une sorte de programme général indiquant la politique jurisprudentielle qu'elle se proposait de suivre.

Cette politique devait s'exercer notamment à l'égard des « expressions » et des « notions » tirées par la Convention du droit civil, commercial et procédural des Etats contractants.

A ce sujet, la Cour voit deux méthodes d'interprétation qui, à première vue, s'offrent à l'interprète, à savoir :

— La méthode consistant à considérer lesdites « expressions » et « notions » comme *autonomes* et donc uniformes et applicables à l'ensemble des Etats contractants et

— la méthode consistant à considérer ces « expressions » et « notions » comme devant être interprétées par référence aux règles matérielles du droit applicable, dans chaque espèce, en vertu des règles de conflit du juge premier saisi.

Cependant, dans l'arrêt du 6 octobre 1976, la Cour a refusé de choisir entre les deux méthodes ci-dessus définies, pour adopter une troisième voie que l'on pourrait qualifier d'éclectique, voire même d'opportuniste.

En effet, la Cour considère que le choix approprié entre les deux méthodes ne peut être fait « qu'à propos de chacune des dispositions de la Convention, de façon à assurer à celle-ci sa pleine efficacité dans la perspective des objectifs de l'article 220 du Traité (motif 12).

En fait, l'examen de l'ensemble des arrêts de la Cour, rendus jusqu'au début de l'année 1980, fait apparaître que l'attitude des juges de Luxembourg a été moins opportuniste que ne le laissaient penser les motifs d'ordre général de l'arrêt Tessili c. Dunlop.

Nous pensons pouvoir dégager, de l'ensemble de la jurisprudence disponible jusqu'à présent, la

conclusion que la Cour a adopté la première méthode, de l'autonomie des notions conventionnelles de droit civil, commercial et procédural, chaque fois que les droits nationaux des Etats contractants présentaient une convergence ou une similitude suffisantes pour permettre de dégager une synthèse de droit comparé concernant les notions à interpréter.

Par contre, lorsque les règles des droits nationaux sont trop divergentes, une telle synthèse ne paraît pas possible, et la Cour se voit obligée à recourir aux règles de conflit du juge saisi.

C'est cette dernière méthode qu'elle a appliquée dans l'arrêt du 10 octobre 1976.

Nous l'estimons, d'ailleurs, préférable à la première. La création de notions juridiques autonomes dans l'ensemble du champ d'application de la Convention revient à confier aux juges nationaux et à la Cour de justice le pouvoir d'élaborer un droit civil et commercial prétorien, pour les seuls besoins de l'interprétation de la Convention de Bruxelles. Nous estimons que ce serait là une dangereuse aventure juridique (107).

Ajoutons, pour terminer, que la Convention d'adhésion, du 9 octobre 1978, a modifié l'article 5, n° 1 de la Convention de Bruxelles pour en préciser le libellé. Le nouveau texte, actuellement en instance de ratification, dispose :

« 1. en matière contractuelle, devant le tribunal « du lieu où l'obligation qui sert de base à la demande a été ou doit être exécutée ; » (108).

Les mots « qui sert de base à la demande » constituent une consécration de l'arrêt du 6 octobre 1976, dont le dispositif se réfère à « l'obligation litigieuse ».

Le 8 février 1980

(107) Voir au sujet de l'arrêt du 6 octobre 1976, affaire 12/76 : Georges A.L. DROZ, « L'interprétation, par la Cour de justice des Communautés, des règles de compétence judiciaire européennes en matière de contrat », D. Chron. 1977, pp. 287-294 ; Pierre GOTHOT et Dominique HOLLEAUX, note, Rev. crit. dr. int. privé, 1977, pp. 761-767, André HUET, note, Clunet, 1977, pp. 714-719.

(108) Voir le nouveau texte de l'article 5, n° 1, in JOCE, n° L. 304 du 30 octobre 1978, p. 3 (article 5 de la Convention d'adhésion).



## COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

### I. - Nominations

#### COMITE CONSULTATIF POUR LA SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Lors de sa session du 18 février 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement luxembourgeois, M. René Pizzaferrri, Secrétaire central de la Confédération syndicale indépendante, et M. Henri Dunkel, Secrétaire social de la Confédération luxembourgeoise des Syndicats chrétiens, comme membres titulaires, ainsi que M. Aloise Groben, Membre du Comité-directeur de la Fédération des Employés privés, comme membre suppléant du Comité consultatif pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants, pour la durée restant à courir du mandat du Comité, soit jusqu'au 14 octobre 1981.

#### COMITE CONSULTATIF POUR LA FORMATION DES MEDECINS

Lors de sa session des 3/4 mars 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement italien, M. Bruno Baruchello, actuellement membre suppléant, comme membre titulaire, et M. Paolo Michele Erede, Professeur, comme membre suppléant du Comité consultatif pour la formation des médecins, en remplacement respectivement de MM. Antonio Spinelli et Bruno Baruchello, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 5 avril 1982.

#### COMITE CONSULTATIF DE L'AGENCE D'APPROVISION- NEMENT D'EURATOM

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 3/4 mars 1980, la décision portant nomination de M. Hans Jorgen Koch, comme membre du Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom en remplacement de M. Eyvind Moe, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 28 mars 1981.

#### COMITE CONSULTATIF POUR LA FORMATION DANS LE DOMAINE DES SOINS INFIRMIERS

Lors de sa session des 3/4 mars 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement italien, M. Giuseppe Mazzotti, Docteur, Primo dirigente medico, comme membre titulaire du Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers dans la catégorie des experts des autorités compétentes de l'Etat membre, en remplacement du Professeur Francesco Polizzi, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 janvier 1982.

#### CONSEIL D'ADMINISTRATION DU CENTRE EUROPEEN POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION PRO- FESSIONNELLE

★ Lors de sa session des 3/4 mars 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement néerlandais, M. H.A.J.M. Vrijhoef, Raadadviseur voor internationale Onderwijsaangelegenheden van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, comme membre du Conseil d'Administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, en remplacement de M. A. H. Koelink, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 janvier 1982.

★ Lors de sa session du 17 mars 1980, le Conseil a nommé,

— sur proposition de la Commission, M. N. Enevoldsen, comme membre du **Conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle**, en remplacement de M. Jorgen Hansen, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 janvier 1982 ;

— sur proposition du gouvernement luxembourgeois, M. Norbert Felitgen, Professeur-attaché au Ministère de l'Education Nationale, comme membre du **Conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle** en remplacement de M. Nicolas Estgen, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 janvier 1982.

#### COMITE DU FONDS SOCIAL EUROPEEN

Le Conseil a nommé, lors de sa session du 17 mars 1980, sur proposition du gouvernement britannique, M. I.A.W. Fair, comme membre du **Comité du Fonds social européen**, en remplacement de Mme D. M. Ellison, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 16 avril 1980.

#### COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil a nommé, lors de sa session du 17 mars 1980, sur proposition du gouvernement français, M. Louis Lauga, Secrétaire adjoint de la F.N.S.E.A., comme membre du **Comité économique et social**, en remplacement de M. Guillaume, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 18 septembre 1982.

#### CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION EUROPEENNE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 17 mars 1980, la décision portant nomination des membres du **Conseil d'administration de la Fondation européenne** pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, pour la période du 17 mars 1980 au 16 mars 1983 :

##### 1) Représentants des gouvernements

	a) Titulaires	b) Suppléants
Belgique	M. G. BENS	M. M. PIERRE
Danem.	M. G. COLN	Mme V. LOMBOLT
Allem.	P <sup>r</sup> K. FITTING	D <sup>r</sup> R. MILLER
France	M. F. BRUN	M. B. HUREZ
Irlande	M. G.B. O'SULLIVAN	M. J. McGRATH
Italie	D <sup>r</sup> U. TAVERNINI	D <sup>r</sup> N. FIORE
Luxemb.	M. R. SCHINTGEN	D <sup>r</sup> P. HUBERTY-KRAU
Pays-Bas	M. mr. ir. J.L. FRIMA	D <sup>re</sup> W.J. KAKEBEEKE
Roy.-Uni	M. F.J. BAYLISS	M. F. GALE

##### II) Représentants des organisations syndicales de travailleurs

	a) Titulaires	b) Suppléants
Belgique	M. G. COGNE	M. A. THYRE
Danem.	M. B. NIELSEN	M. P. CARLSEN
Allem.	D <sup>r</sup> U. ENGELN-KEFER	M. FELDENGUTH
France	Mme P. HOFMAN	M. LETRON
Irlande	M. P. CARDIFF	M. D. NEVIN
Italie	M. L. DELLA CROCE	M. C. STANZANI
Luxemb.	M. H. DUNKEL	M. MEIS
Pays-Bas	M. H.P.W. SCHMITZ	M. J.C. LOOISE
Roy.-Uni	M. K. GRAHAM	M. P. JACQUES

##### III) Représentants des organisations professionnelles d'employeurs

	a) Titulaires	b) Suppléants
Belgique	M. G. OTTENBOURGS	M. P. ARETS
Danem.	M. A. PETERSEN	M. S.P. NIJGARDT
Allem.	M. F.J. KADOR	M. W.D. LINDNER
France	M. C. THOMAS	M. C. AMIS
Irlande	M. T.J. MAHER	M. CUDDIEY
Italie	D <sup>r</sup> G. LUNATI	D <sup>r</sup> P. SAVINI
Luxemb.	M. R. KUGENER	M. L. JUNG
Pays-Bas	M. G. JANSEN	M. E.G. SUTORIUS
Roy.-Uni	M. N.H. TAYLOR	M. D. BELL

#### COMITE CONSULTATIF POUR LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 17 mars 1980, la décision portant nomination des membres titulaires et des membres suppléants du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs**, pour la période du 17 mars 1980 au 16 mars 1982 :

##### I) Représentants du gouvernement

	a) Titulaires	b) Suppléants
Belgique	M. J. DEQUAN M. J. DENYS	M. M. TAVERNIER
Danem.	M. P. LENZING M. P. KIRSTEIN	Mme K. RUDFELD
Allem.	D <sup>r</sup> R. MILLER D <sup>r</sup> E. STOVE	D <sup>r</sup> P. FENDRICH
France	M. H. LARY DE LATOUR M. PADOVANI	M. M. RAMOND
Irlande	M. J. R. MAHER M. P. HAYDEN	M. T. WALSH
Italie	M. G. MIGLIUOLO P <sup>r</sup> A.F. D'HARMANT	D <sup>r</sup> P. COZZOLINO
Luxemb.	M. F. EWEN M. R. SCHINTGEN	M. E. QUARING
Pays-Bas	M. W.A. RENARDEL DE LAVALETTE M. J.W.S. PABON	D <sup>re</sup> H.K. VOS
Roy.-Uni	M. G.C. HEDGER Mme V.J. BAYLISS	M. G.R. WILSON

##### II) Représentants des organisations d'employeurs

	a) Titulaires	b) Suppléants
Belgique	M. D. DENORRE M. A. THIEFFRY	M. F. LARDOT
Danem.	M. C.J. CLEMMENSEN M. P.E. BORQUIST	Mme B. JOHANSEN
Allem.	D <sup>r</sup> W.D. LINDNER M. R. REICHLING	M. H. GUNTHER
France	M. B. VRILLON M. J.C. FEGER	M. P. PARION M. G.F. DEMPSEY
Irlande	M. L.F. STEEN	
Italie	D <sup>r</sup> E. PALLADINI D <sup>r</sup> R. SORACE	M. G. PUNZI
Luxemb.	M. R. MULLER M. M. WAGNER	M. J. PFEIFFEN- SCHNEIDER
Pays-Bas	D <sup>re</sup> J.A.P. GREVERS D <sup>re</sup> J. LIDER	D <sup>re</sup> N. A. VAAN- DRAGER
Roy.-Uni	Hon. Paul BRADBURY M. W.H. TAYLOR	M. V. CHAMPION



### III) Représentants des organisations de travailleurs

	a) Titulaires	b) Suppléants
Belgique	M. X. VERBOVEN M. W. CANINI	M. J.C. VAN DER MEEREN
Danem.	M. Henry HANSEN M. Hardy HANSEN	M. H. JENSEN
Allem.	M. E. DUDA M. E. KASTLEINER	Mme A. RENKEN
France	M. M. APOSTOLO M. W. GITLER	M. A. BEN LEZAR
Irlande	M. K. KENNEDY M. T. HEERY	M. W. ATTLEY
Italie	M. W. CERFEDA M. G. FABRETTI	M. G. CAVAZZUTI
Luxemb.	M. V. DE MATTEIS M. P. FRERES	M. H. DUNKEL
Pays-Bas	M. C.N.M. COMMAN- DEUR M. D.H. GRASMAN	M. L. CALLE GARCIA
Roy.-Uni	M. F. JARVIS M. J. MACGOUGAN	

## II. - Activités communautaires

### PROGRAMMES DE RECHERCHE

Le 13 mars 1979, le Conseil a arrêté les décisions comportant les programmes de recherche

- du **Centre Commun** de recherche pour 1980-1983 ;
- pour la CEEA dans le domaine de la **fusion thermo-nucléaire contrôlée** pour 1979-1983.

A) Le programme du CCR prévoit pour la période de 4 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1980 un montant de 510,87 MUCE des engagements des dépenses nécessaires à la réalisation du programme avec un nombre maximal des effectifs de 2 260 agents.

— Les principales caractéristiques du nouveau programme sont :

- les préoccupations en matière de sûreté des réacteurs — à souligner en particulier le projet Super Sana prévoyant l'exécution d'expériences en pile — dans le réacteur ESSOR — destinées à étudier le comportement du combustible des réacteurs à eau légère dans différents cas d'accidents par perte de réfrigérant ; projet qui prend toute sa signification à la lumière de certains incidents survenus dans des installations de ce type ;
- le développement de nouvelles formes d'énergie ;
- l'étude et la protection du milieu ;
- la mise au point et l'exécution de mesures de référence ;
- la fourniture d'un support scientifique et technique spécifique pour les activités sectorielles de la Commission.

Il convient de relever encore que les activités nucléaires représenteront près de deux tiers de l'effort total du CCR et les activités dans le domaine de la sécurité des réacteurs à elles seules à peu près la moitié du programme total.

B) Le programme de recherche et d'enseignement dans le domaine de la fusion thermo-nucléaire contrôlée prévoit pour la période de 5 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1979 (substitution partielle de l'ancien programme 76-80) pour le programme hors JET un montant de 190,5 MUCE (y inclus les restes de l'ancien programme 76-80) avec

un effectif de 113 agents pour la durée totale du programme.

Pour le projet JET le montant est de 145 MUCE (y inclus des restes des années précédentes), et de 150 agents pour la phase de construction du projet dans ses performances de base.

### ACTIVITES D'EMPRUNTS ET DE PRETS DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE DE L'ENERGIE ATOMIQUE (EURATOM)

La Commission a adopté (mars 1980) le deuxième rapport sur les opérations d'emprunts et de prêts Euratom. Ce rapport est transmis pour information au Conseil et au Parlement.

La Commission a été autorisée par la décision du 29 mars 1977 du Conseil à émettre des emprunts au nom de l'Euratom. Les fonds collectés par ces emprunts sont affectés sous forme de prêts au financement de projets d'investissement ayant pour objet la production industrielle d'électricité d'origine nucléaire et les installations industrielles du cycle du combustible.

A cette même date du 29 mars 1977, le Conseil a habilité la Commission à contracter une première tranche d'emprunts de 500 MUCE. L'application dynamique de l'instrument financier a amené le Conseil par décision du 29 décembre 1979 à porter le plafond des emprunts à 1 000 MUCE précisant que lorsque le montant des opérations effectuées atteindrait 800 MUCE, la Commission en informerait le Conseil afin que celui-ci se prononce sur la fixation d'un nouveau montant.

En exécution de son mandat, l'Euratom a participé au financement de projets situés en France, en Allemagne, en Belgique et en Italie et concernant tous des centrales d'électricité. Les prêts demandés et décidés dans le cadre de l'Euratom restent dans la limite de 20 % des investissements en cause. Au 31 décembre 1979 320 MUCE ont été ainsi versées dans le cadre des projets décidés par la Commission.

En ce qui concerne les emprunts, les émissions obligataires Euratom sur le marché des capitaux ont bénéficié d'un accueil favorable. Au 31 décembre 1979, la contre-valeur de 323 MUCE ont été empruntées.

Dans tous les cas instruits jusqu'ici, le financement par Euratom s'est accompagné de l'intervention (financement partiel ou garanti) de la BEI.

Dans son premier rapport d'activité en février 1979, la Commission faisait état du ralentissement du programme nucléaire dans la plupart des Etats membres pendant ces dernières années. Cette tendance, note le présent rapport, s'avère moins évidente en 1979, ne serait-ce que par la cadence plus accélérée des demandes de financement adressées à la Commission qui pourraient absorber non seulement la fin de la première tranche mais également la deuxième tranche et même provoquer une demande d'une troisième tranche.

### CREDITS POUR LA PROSPECTION DE L'URANIUM

La Commission a approuvé (mars 1980) une proposition visant à affecter 5 millions d'unités de compte européennes (MUCE) au soutien de la prospection de l'uranium dans la Communauté. Des sommes supplémentaires pourraient être allouées après l'adoption du budget 1980. C'est la cinquième année consécutive que des crédits sont affectés au titre de l'article 70 du traité Euratom, au développement de programmes de prospection d'uranium sur le territoire des Etats membres. L'objectif consiste à améliorer l'approvisionnement de la Communauté en énergie.

Les entreprises intéressées sont invitées à soumettre leurs demandes d'aide dans les 45 jours suivant la date de la publication de l'avis d'appel d'offres au Journal Officiel. Les aides dont l'octroi est envisagé pourront couvrir entre 30 et 70 % du coût total des projets finalement sélectionnés.

Ce programme lancé en 1976 a permis d'encourager la prospection de l'uranium en Irlande, au Royaume-Uni, en Belgique, en République fédérale d'Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, ainsi qu'au Groenland, où d'importants gisements ont été découverts à Kvanefejeld.

## AIDES SPECIFIQUES A LA SIDERURGIE

La Commission a adopté (février 1980) les règles communautaires pour les aides spécifiques à la sidérurgie. L'objectif de cette décision, qui a reçu l'approbation unanime du Conseil le 18 décembre 1979, est de créer un cadre garantissant que les aides d'Etat nécessaires à la restructuration qui devrait permettre à la sidérurgie de surmonter la crise actuelle ne provoquent pas de distorsions de concurrence non souhaitables. La décision fixe des règles pour les aides destinées à soutenir les investissements, les aides visant à couvrir les coûts de fermeture, les aides visant à faciliter la poursuite des activités pendant la mise en œuvre d'un programme de restructuration, ainsi que pour les aides d'urgence destinées à venir en aide à des entreprises en difficulté. Les procédures d'évaluation prévues dans la décision sont analogues à celles du traité OEE. La décision restera en vigueur jusqu'à la fin de 1981.

Bien que la décision ne s'applique qu'aux aides spécifiques, le Conseil et la Commission sont convenus que, dans la situation actuelle de la sidérurgie, toutes les aides, quelle que soit leur forme ou leur origine, doivent être soumises à une discipline communautaire cohérente. Le Conseil a pris acte de l'intention de la Commission de se servir de ses pouvoirs au titre de l'article 67 du traité OEEA et des articles 92 et 93 du traité CEE pour assurer que les principes et procédures applicables aux aides spécifiques soient également appliqués aux régimes d'aide généraux et régionaux. En adoptant la décision, la Commission a demandé aux Etats membres de lui donner notification à l'avance de tous les cas d'application des régimes généraux et régionaux d'aide à la sidérurgie.

## L'ENQUETE DE 1979 SUR LES INVESTISSEMENTS DANS LES INDUSTRIES DE LA CECA

### 1) Industrie charbonnière

L'enquête fait apparaître une nouvelle progression des investissements dans l'industrie charbonnière de la Communauté. Les dépenses, qui s'élevaient à 712 millions d'UCE en 1976 et 744 millions en 1977, auraient atteint 978 millions en 1978. Cette croissance est particulièrement accentuée au Royaume-Uni, alors que dans la Ruhr le volume des investissements demeure modéré.

En 1979, les investissements devraient encore augmenter ; leur montant global devrait dépasser 1 milliard d'unités de compte, grâce notamment à l'essor des dépenses dans les puits et ouvrages souterrains qui correspondent notamment aux travaux en vue de l'ouverture de nouveaux gisements.

En dépit de l'augmentation des investissements, les possibilités d'extraction continuent à diminuer. Elles se situaient en 1978 à 252 millions de tonnes/an au lieu de 273 millions de tonnes/an en 1974. En 1982, sur la base des projets déjà décidés ou engagés, elles n'atteindraient plus que 237 millions de tonnes/an. L'industrie

charbonnière s'éloigne ainsi de plus en plus de l'objectif de production de 250 millions de tonnes (TEC) soit environ 270 millions de tonnes (tonnes = tonnes) tracé par les « orientations à moyen terme pour le charbon 1975-1985 » et approuvées par le Conseil des Ministres.

### 2) Cokéfaction

Dans les cokeries minières, dans les cokeries sidérurgiques et dans les cokeries indépendantes, les investissements sont en baisse : 167 millions d'UCE en 1978 au lieu de 247 millions en 1977. Leur niveau devrait encore diminuer en 1979. Cette faiblesse s'explique si l'on considère le niveau encore élevé des stocks de coke existants et les perspectives — encore peu encourageantes — des débouchés dans l'industrie sidérurgique.

La capacité de cokéfaction communautaire se contracte. Elle a diminué de près de 10 % au cours des cinq dernières années et n'atteignait plus que 79 millions de tonnes en 1978. Eu égard à l'âge avancé d'un grand nombre de batteries et à la faible propension à investir constatée dans ce secteur, ce mouvement devrait se poursuivre de telle sorte que les capacités disponibles pourraient s'avérer insuffisantes en cas de reprise de la demande.

### 3) Mines de fer

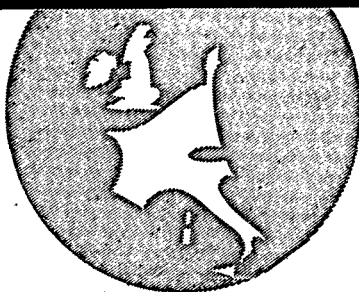
Les investissements dans les mines de fer s'inscrivent en baisse accentuée et les capacités sont en recul rapide : plus de 10 % au cours de la seule année 1978. Cet effondrement ne semble pouvoir être jugulé qu'au prix de mesures de la part des Pouvoirs publics visant à sauvegarder un certain niveau d'extraction communautaire, faute desquelles la sidérurgie se trouverait bientôt totalement tributaire des importations d'outre-mer, alors que celles-ci pourraient connaître, d'ici quelques années, un renchérissement sensible.

### 4) Industrie sidérurgique

L'enquête 1979 fait ressortir une nouvelle baisse des dépenses d'investissements qui en 1978 se sont situées à 2,1 milliards d'UCE au lieu de 2,4 milliards en 1977, et de 3,3 milliards en 1976. Traduit en prix constants, le montant des dépenses de 1978 a été le plus bas qui ait été observé au cours des vingt dernières années, alors que les investissements se rapportaient à des capacités de production très inférieures à celles existant actuellement. En prix constants base 1970 les dépenses d'investissements de 1978 par tonne de capacité de production d'acier ont été de 5 UCE alors qu'elles étaient d'environ 15 UCE au cours des cinq premières années de la présente décennie. Il est vrai qu'à cette époque la sidérurgie développait ses capacités à un rythme de l'ordre de 5 % l'an.

En dépit du faible niveau des dépenses d'investissements — faiblesse particulièrement marquée dans certains secteurs, tels que celui des hauts-fourneaux — il y a lieu de noter la poursuite d'importants efforts visant à moderniser les installations et à abaisser les prix de revient, tels que ceux tendant à l'extension du procédé de coulée continue. Les investissements dans ce domaine ont à eux seuls absorbé en 1978 190 millions d'UCE. Ce montant serait appelé à croître encore à l'avenir de telle sorte qu'en 1982 près de 40 % de la production communautaire pourrait être coulés en continu, ce qui ne manquera pas de contribuer au renforcement de la compétitivité de la production communautaire.

L'expansion des capacités, qui depuis ces dernières années se ralentissait progressivement, paraît désormais arrêtée. En effet les entreprises, qui lors de l'enquête précédente prévoyaient dès 1981 un montant global de



possibilités de production d'acier brut de 210 millions de tonnes/an annoncent maintenant d'ici 1982 une stabilisation au niveau de 202 millions de tonnes/an. Dans certaines régions un véritable repli est en cours qui comporte la fermeture sans remplacement de plusieurs grandes aciéries. Il apparaît toutefois que dans certaines autres régions de la Communauté, les possibilités de production continuent à s'accroître. Dans ces conditions, l'évolution globale ne s'oriente pas encore vers la réduction préconisée par les objectifs généraux révisés.

La tendance globale à la stabilisation des possibilités de production ne se retrouve d'ailleurs pas au niveau des possibilités de production des produits finis. Ces dernières passeraient entre 1978 et 1982 de 167 à 169 millions de tonnes/an, en raison notamment de l'extension du procédé de coulée continue qui permet d'obtenir davantage de produits finis à partir d'une quantité analogue d'acier brut. Seules les possibilités de production de laminés marchands, de profilés légers et de feuillards seraient en baisse; celles de fil machine et de tôles fortes resteraient inchangées, tandis que pour les autres produits plats ainsi que pour les profilés lourds des augmentations non négligeables sont attendues.

Les prévisions des entreprises conduisent donc à souligner la nécessité d'étendre les efforts de réduction de capacité afin de ramener les possibilités de production communautaires à des niveaux plus proches de la demande prévisible, en concentrant la production sur les installations les plus compétitives.

## L'INDUSTRIE DE LA REPARATION NAVALE DANS LA COMMUNAUTE

La Commission a transmis (novembre 1979) au Conseil un rapport sur l'industrie de la réparation navale dans la Communauté.

C'est lors de l'approbation de la quatrième directive en matière d'aides à la construction navale, le 4 avril 1978, que la Commission s'était engagée à établir un tel rapport.

Pour la Commission, trois éléments caractérisent ce secteur :

1) Le faible taux d'occupation des bassins, s'accompagnant d'une perte sensible d'emplois depuis 1975, d'une baisse notable du chiffre d'affaires en termes réels et du remplacement des profits par des pertes particulièrement graves dans certains Etats membres. Toutefois, ces éléments ont été quelque peu atténués par une demande s'adressant aux installations propres à accueillir des vaisseaux de plus petite taille et émanant du trafic local, de la pêche, etc.

2) La forte concurrence de certains pays tiers à main-d'œuvre bon marché qui ne respectent pas, d'une manière générale, les normes sociales du BIT. Ce problème est particulièrement grave dans le secteur des moyens et grands navires, en raison d'une part de la concurrence des chantiers espagnols et portugais, bien placés pour exploiter le marché des réparations, en particulier des bateaux citernes, et d'autre part, du bas niveau des cours de fret, qui contribue à réduire les frais d'immobilisation des navires et parant, à rendre plus attrayants les chantiers des pays tiers où les prix sont moins élevés.

3) La structure fragmentaire du secteur dans certains Etats membres.

### Cause des problèmes du secteur et solutions envisagées

Les principales causes des problèmes de l'industrie communautaire de la réparation ont été définies comme suit par la Commission :

1) La dépendance cyclique à l'égard des transports maritimes, accompagnée d'un âge relativement bas de la flotte mondiale et de récentes avances technologiques dans la structure des navires pour assurer moins de maintenance.

2) Les salaires élevés, comparés à ceux des principaux concurrents : le poids des cotisations sociales incombant aux employeurs (et en particulier, l'obligation de verser des cotisations/rémunérations pour le temps chômé); et dans certains Etats membres, la faible productivité et des relations humaines peu satisfaisantes.

3) Dans certains Etats membres, un équipement périmé et une situation géographique défavorable.

4) Dans certains Etats membres, des structures inefficaces, caractérisées par de nombreuses entreprises de très petite taille; dans d'autres, l'effet défavorable de liens trop étroits avec la construction navale sur un marché déprimé, bien que cette situation puisse présenter des avantages à court terme.

En raison de la diversité marquée des conditions du secteur dans la Communauté, les mesures à prendre varient nécessairement d'un cas à l'autre. Toutefois, les principaux éléments d'une stratégie sectorielle devraient comporter les points suivants :

1) Il est souhaitable d'accroître la capacité de concurrence du secteur en conservant les domaines où les chantiers communautaires sont déjà concurrentiels (c'est-à-dire les installations convenant aux navires de 20 à 80 000 tpi, aux réparations faisant appel à une technologie avancée, et aux transformations majeures), tout en n'encourageant pas les investissements dans les grands chantiers que ce soit au titre de mesures d'aides sectorielles, régionales ou autres.

2) Il y aurait lieu d'examiner de quelle façon on pourrait accroître la compétitivité afin de combattre la concurrence des pays tiers à bas salaires, la modernisation et la réduction de l'emploi.

3) Dans certaines industries, le renforcement des structures des sociétés, soit par fusion, soit par une intégration financière plus poussée avec d'autres activités, devrait être envisagé.

La Commission se propose de tenir régulièrement des réunions multilatérales et de poursuivre l'examen du secteur de la réparation navale. Quant aux plans et projets d'aide, ils seront appréciés par la Commission sur une base ad hoc, en fonction des données établies au cours de ces réunions multilatérales.

## MISE EN SERVICE DU RESEAU EURONET DIANE

Euronet DIANE, réseau européen d'accès direct à l'information a été inauguré officiellement le 13 février 1980, au Parlement européen à Strasbourg.

Euronet DIANE rassemble :

— 23 centres européens indépendants d'information et de documentation informatisées (centres serveurs) qui donnent accès directement à quelque 150 bases de données dans le domaine de l'information scientifique, technique, sociale et économique. Les centres serveurs sont collectivement désignés sous le nom de DIANE (Direct Information Access Network for Europe).

— Un réseau de transmission des données géré par les PTT (Euronet) qui permet un accès économique et sûr aux centres serveurs de DIANE à partir de points situés dans chaque pays membre.

Le réseau Euronet DIANE, qui bénéficie du concours financier de la Communauté, a déjà eu un impact direct sur le marché et il est l'aboutissement d'un certain

nombre d'actions et d'innovations communautaires au nombre desquelles figurent notamment :

- la constitution du premier consortium réunissant 9 administrations des postes et télécommunications en vue de la création d'Euronet en coopération avec la Commission ;
- l'adoption de tarifs internationaux indépendants de la distance pour Euronet ;
- l'adoption universelle par les centres serveurs d'interfaces normalisées pour leur connexion à Euronet et aux futurs réseaux nationaux.

Euronet sera étendu à la Suisse à la fin de 1980 et d'autres connexions non CEE sont envisagées.

Le projet central est complété par diverses aides aux usagers comprenant :

- l'emploi d'un langage commun de commande pour les centres serveurs de DIANE ;
- la mise en place d'un service de renseignements automatisés ;
- la création d'une équipe centrale de lancement ;
- la mise au point d'instruments multilingues informatisés tels que des bases de données terminologiques et des thésaurus.

Ces actions jettent les bases solides d'un véritable marché européen de l'information par ordinateur.

La mise en service d'Euronet DIANE étant réussie, la Commission encourage maintenant le développement de nouveaux systèmes d'information dans les domaines d'intérêt communautaire. Des plans pour la création d'une industrie de l'information visent à réduire les obstacles commerciaux, techniques et fiscaux et à accroître l'investissement public et privé dans ce secteur de croissance.

L'impact de nouvelles technologies telles que le videotex, les réseaux de services intégrés et des équipements de bureau automatisés est également suivi au niveau communautaire.

### III. — Relations extérieures

#### ACCORD DE COOPERATION CEE-ASEAN

Le 7 mars 1980 s'est tenue à Kuala Lumpur la deuxième session ministérielle CEE-ASEAN au cours de laquelle il a été procédé d'une part à la signature de l'Accord de coopération CEE-ASEAN et d'autre part à l'approbation d'une déclaration conjointe.

Cet accord de coopération, dont l'idée avait été lancée lors de la première session ministérielle CEE-ASEAN tenue à Bruxelles en novembre 1978, est le premier accord de ce type à caractère non préférentiel, conclu entre la Communauté et un groupement régional de pays. Il couvre les domaines de la coopération commerciale, de la coopération économique et de la coopération au développement.

Sur le plan des relations commerciales, l'accord comporte des clauses selon lesquelles les parties contractantes s'accordent mutuellement le traitement de la Nation la plus favorisée (avec les exceptions traditionnelles en faveur des groupements régionaux), s'engagent à développer et à diversifier leurs échanges commerciaux dans la mesure la plus large possible et à se concerter sur les mesures susceptibles d'affecter ces échanges.

En ce qui concerne la coopération économique, l'accord vise à encourager l'établissement de liens économiques plus étroits, à promouvoir le progrès technologique et scientifique, à ouvrir de nouvelles sources d'approvisionnement et de nouveaux marchés, ainsi qu'à créer de nouvelles possibilités d'emplois. A cet effet, l'accord vise en particulier à favoriser les contacts et la coopération entre les entreprises des deux régions et l'amélioration du climat déjà favorable aux investissements.

Dans le domaine de la coopération au développement, la Communauté européenne reconnaît que l'ASEAN est une région en développement et s'engage à intensifier sa contribution au développement de l'ASEAN et à la coopération dans cette région, notamment dans le cadre de ses programmes d'assistance technique et financière en faveur des pays en voie de développement non associés.

Un Comité mixte de coopération est institué par l'accord en vue de promouvoir et de superviser les différentes activités envisagées par cet accord, dont la durée initiale est fixée à cinq années.

#### Déclaration conjointe

Une réunion au niveau ministériel entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est, d'autre part, s'est tenue à Kuala Lumpur le 7 mars 1980.

Les ministres de la Communauté européenne et ceux de l'ASEAN ont passé en revue les questions relatives à la situation économique mondiale dans son ensemble ainsi que les domaines dans lesquels l'ASEAN et la Communauté coopéreront dans le cadre de l'accord de coopération.

Ils sont convenus que la signature de l'accord de coopération entre l'ASEAN et les Communautés européennes a marqué le début d'une nouvelle phase dans la coopération entre les deux organisations et leurs Etats membres. En affirmant leur attachement aux principes énoncés dans le document et leur volonté de mettre en œuvre les mesures concrètes qui y sont prévues, ils ont confirmé que l'accord de coopération est une manifestation de la ferme volonté politique des deux parties d'intensifier la coopération entre l'ASEAN et la Communauté européenne.

#### A) Relations Internationales

Ils ont souligné que l'interdépendance économique accrue entre les nations exige une coopération continue dans la recherche de solutions qui reflètent les avantages mutuels, les intérêts communs et les responsabilités des parties concernées.

Ils ont fait ressortir qu'un nouvel effort conjoint devait être entrepris d'urgence au niveau international afin que puissent être traitées les questions essentielles qui se posent, notamment dans les domaines des matières premières, de l'énergie, du commerce, du développement et dans les secteurs monétaire et financier et afin que soit mise en point une nouvelle stratégie internationale du développement en vue de la Troisième Décennie des Nations Unies pour le développement. Ils ont souligné l'importance des efforts entrepris actuellement pour engager des négociations globales axées sur l'examen de ces problèmes posés par le développement et la croissance et ils se sont engagés à coopérer de manière constructive afin de résoudre les problèmes encore en suspens dans le cadre de la CNUCED, du dialogue Nord-Sud, de l'ONUDI, du GATT et d'autres organisations internationales et institutions spécialisées pour le réta-





blissement de la stabilité économique en vue de parvenir à un nouvel ordre économique international.

Les ministres ont manifesté leur satisfaction au sujet des accords conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du GATT. La Communauté espère que les pays membres de l'ASEAN pourront bénéficier des résultats du Tokyo round, en particulier des divers accords qui en relèvent, et qu'ils coopéreront activement à leur mise en vigueur. Les Ministres des pays membres de l'ASEAN ont toutefois fait observer que les résultats ne répondaient pas à leur attente. Les Ministres se sont félicités des accords conclus au sein de la CNUCED, y compris le programme intégré pour les produits de base tel qu'il a été adopté et l'accord international sur le caoutchouc naturel. Ils sont convenus que ces accords devraient être promptement mis en œuvre dans un esprit de coopération. Les Ministres se sont par ailleurs déclarés disposés à rester en étroite coopération afin de mettre sur pied, en ce qui concerne certains autres produits de base, des accords ou des arrangements d'intérêt mutuel pour les deux régions. Ils ont également formulé l'espoir que les négociations dont font actuellement l'objet des dispositions de l'accord relatif au Fonds commun pourraient être rapidement menées à bonne fin, ce qui permettra au Fonds de devenir opérationnel en 1980.

Les ministres sont convenus qu'il était nécessaire de maintenir la liberté et l'ouverture des échanges commerciaux afin d'éviter le protectionnisme et de favoriser le redressement et la restructuration de l'économie mondiale grâce au développement des échanges internationaux. La Communauté et l'ASEAN amélioreront leur coopération en matière de politique commerciale et, en renforçant le processus de consultation, elles étendront et diversifieront leurs relations commerciales mutuelles.

#### **B) Relations entre la Communauté et l'ASEAN**

Les ministres de la Communauté européenne et ceux de l'ASEAN ont formulé le souhait sincère et profond d'animer et de concrétiser l'accord de coopération dans un esprit de coopération et de consultation — sur des bases d'égalité, de respect et d'avantage mutuel — afin de satisfaire les besoins et les aspirations mutuels des deux régions et, notamment, d'accélérer le développement économique de la région de l'ASEAN, dont le rôle-pivot en matière de stabilité politique dans le Sud-Est asiatique se trouvera ainsi renforcé.

La Communauté a manifesté sa satisfaction à l'égard des mesures concrètes prises par les pays de l'ASEAN pour renforcer leur coopération régionale. La Communauté a réaffirmé sa volonté d'apporter toute l'aide possible aux efforts des pays de l'ASEAN visant à développer une coopération régionale plus étroite.

Les ministres de l'ASEAN se sont félicités de l'engagement pris par la Communauté de tenir compte des besoins de la région, notamment en adoptant une attitude encore plus éclairée et plus positive dans le cadre de son assistance aux pays en développement non associés. En particulier, les représentants de l'ASEAN forment l'espoir que, dans le cadre de son programme, la Communauté prendra une attitude susceptible d'évoluer de manière à tenir compte encore davantage du caractère spécifique du développement des pays de l'ASEAN qui nécessite une aide à long terme. Cela améliorerait et consoliderait les relations entre l'ASEAN et la Communauté européenne dans les décennies à venir. Les deux parties sont convenues de la nécessité d'augmenter les ressources financières pouvant être rendues disponibles, notamment au moyen du co-financement de projets par la Communauté et ses Etats membres.

Les ministres ont passé en revue les domaines pour lesquels il conviendrait de développer la coopération entre l'ASEAN et la CEE dans le cadre de l'accord de coopération qu'ils ont signé.

#### **Coopération commerciale**

a) La Communauté et l'ASEAN ont reconnu la nécessité de développer, étendre et diversifier leurs échanges mutuels dans toute la mesure possible.

b) Les deux parties se sont engagées à prendre pleinement en considération leurs intérêts et besoins respectifs en ce qui concerne l'amélioration de l'accès aux marchés des produits manufacturés et semi-manufacturés et les produits de base ainsi que la transformation ultérieure des ressources, et ils sont convenus d'œuvrer à cette fin.

c) Les deux parties se sont engagées à examiner favorablement la possibilité de promouvoir la conclusion d'arrangements appropriés entre les opérateurs économiques en ce qui concerne l'approvisionnement à long terme en matières premières et en produits de base, y compris dans le domaine minier, compte tenu des engagements pris dans le cadre d'arrangements multilatéraux tels que les accords internationaux sur les produits de base ainsi que des intérêts et des besoins des producteurs en matière d'activités de transformation et notamment du désir de développer ces activités et d'obtenir des recettes rémunératrices et stables.

d) La Communauté a réaffirmé son attachement aux objectifs fondamentaux du système de préférences généralisées et a déclaré qu'elle était disposée à maintenir l'application de ce système au-delà de 1980 selon des modalités qui permettront de pleinement tenir compte des besoins économiques en matière de développement des pays en développement et notamment de l'ASEAN.

e) L'ASEAN a exprimé sa satisfaction pour l'aide déjà accordée par la Communauté dans le domaine de la promotion des échanges. La Communauté a confirmé qu'elle avait l'intention d'améliorer et d'étendre les activités en matière de promotion des échanges concernant l'ASEAN et elle s'est félicitée de l'établissement dans la Communauté d'un Centre de promotion des échanges de l'ASEAN.

f) Les deux parties ont renouvelé l'engagement pris dans le cadre de l'accord de coopération, aux termes duquel chacune d'elles s'est engagée à consulter dans la mesure du possible l'autre partie au cas où elle envisagerait de prendre des mesures qui pourraient avoir un effet négatif sur les échanges entre les deux régions.

g) Les ministres de la Communauté ont pris note de l'intérêt que les ministres des pays de l'ASEAN portent à la garantie, dans un contexte global de la stabilisation des recettes d'exportation des pays en développement, compte tenu des besoins de l'ASEAN.

#### **Coopération économique**

a) Les deux parties se sont félicitées du réel succès de la Conférence sur la coopération industrielle tenue à Djakarta, et elles ont souligné la nécessité d'assurer le suivi de cette Conférence et de prendre à cette fin des mesures constructives sur la base des résultats obtenus. La Communauté a réaffirmé son intention de poursuivre et d'intensifier la promotion de contacts entre les opérateurs économiques des deux groupements régionaux, notamment par l'organisation de conférences de caractère plus spécialisé et de réunions portant sur des secteurs particuliers.

b) Les ministres se sont félicités des progrès réalisés sur la voie de la création d'un Conseil CEE/ASEAN pour les organisations des milieux d'affaires intéressés et se



sont engagés à appuyer les mesures visant à aider à la mise en place et au fonctionnement de ce Conseil. Celui-ci devrait constituer le cadre naturel pour l'établissement et le développement des contacts ainsi que pour l'approfondissement de la connaissance mutuelle entre opérateurs économiques privés dont les bases furent jetées à Djakarta en 1978. Les ministres ont souligné qu'ils se réjouissaient des initiatives positives prises en ce qui concerne la réalisation de projets élaborés sur des bases saines, particulièrement ceux qui favorisent le développement de la coopération sur le plan régional et interrégional.

c) Les deux parties ont reconnu l'importance que présente la poursuite du développement et de l'intensification des activités de transformation des produits de base de l'ASEAN dans la région avec des avantages économiques comparatifs, ce qui aurait des répercussions importantes sur le développement économique de l'ASEAN et offrirait de larges perspectives dans ce domaine.

d) Les ministres ont réaffirmé qu'il était de leur intérêt mutuel d'encourager les investissements des Etats membres de la Communauté dans les pays de l'ASEAN. Ils ont pris acte des efforts constants déployés par les pays de l'ASEAN en vue d'améliorer le climat de l'investissement dans la région, et ils ont déclaré qu'il étaient disposés à encourager les investissements dans les secteurs productifs, en vue de favoriser le développement, l'emploi et les transferts de technologie. En conséquence, les ministres ont réaffirmé leur désir d'améliorer le climat déjà favorable à l'investissement en encourageant la conclusion entre les pays concernés d'arrangements en matière de promotion et de protection des investissements.

e) Les deux parties ont reconnu la nécessité de développer la coopération générale dans le domaine économique en mettant plus particulièrement l'accent sur le secteur minier et énergétique, et notamment les nouvelles sources d'énergie non classiques.

f) Les ministres ont reconnu l'importance croissante du rôle de la science et de la technique pour la promotion du développement économique et social dans les pays en développement et se sont engagés à intensifier la coopération scientifique et technique. Les ministres sont convenus d'entreprendre en commun des études en vue de déterminer les domaines prioritaires de coopération entre la Communauté et l'ASEAN, de renforcer les possibilités scientifiques et techniques des pays de l'ASEAN et de contribuer à l'octroi de bourses, de services de formation et de consultation en faveur des pays de l'ASEAN.

#### Coopération au développement

a) La Communauté reconnaît que l'ASEAN est une région en développement. La Communauté approuve et encouragera toute initiative positive prise par les Etats membres de l'ASEAN en vue de renforcer leur coopération régionale.

b) Parallèlement aux projets proposés par différents pays à titre individuel, la Communauté fera tout son possible pour développer, dans le cadre de son programme en faveur des pays en développement non associés, son assistance aux projets régionaux de l'ASEAN. Celle-ci s'est engagée à coopérer étroitement avec la Communauté pour faciliter l'identification et l'exécution des projets régionaux. Une fois de plus, la Communauté a souligné qu'elle est disposée à coordonner les activités de coopération au développement qu'elle-même et les Etats qui la composent entreprennent dans la région de l'ASEAN, surtout en ce qui concerne les projets régionaux de cette organisation.

c) Les deux parties ont exprimé leur volonté de coopérer dans l'intérêt mutuel à la réalisation de projets concernant notamment l'autonomie de la région ASEAN en matière de production de produits alimentaires, le stockage et la distribution, la mise en valeur des terres, l'utilisation des eaux, les transports et les communications. Une coopération au développement ainsi comprise devrait comporter à la fois des programmes répondant aux besoins spécifiques des différents pays membres de l'ASEAN et des programmes portant sur toute la région.

d) Les deux parties ont exprimé leur volonté de renforcer la coopération existante en matière de transfert de technologie et d'assistance dans le domaine de la formation. A cet égard, la Communauté continuera à financer le programme actuel de séminaires sur les transferts de technologie et élargira le programme de formation et d'assistance pédagogique à l'intention du personnel scientifique, technique, industriel et assimilé des pays membres de l'ASEAN.

e) Les ministres ont reconnu qu'il importait d'encourager et de promouvoir un renforcement de la coopération dans le domaine financier, en favorisant l'intensification des contacts entre les établissements financiers publics et privés des Etats membres de la Communauté et de la région de l'ASEAN.

Les ministres ont passé en revue les travaux du Comité d'étude mixte et ont exprimé leur satisfaction quant aux résultats obtenus jusqu'à présent. En vue d'atteindre les objectifs fixés par l'accord de coopération, ils sont convenus que le Comité mixte de coopération institué au titre de l'accord se réunirait dès que possible, ses réunions étant convoquées alternativement par l'ASEAN et la Communauté. Les ministres ont recueilli avec satisfaction l'offre faite par le gouvernement des Philippines de tenir dans son pays la première réunion du Comité.

#### C) Coopération culturelle

L'ASEAN et la Communauté sont convenus de développer la coopération dans le domaine culturel et ont pris, notamment, les dispositions suivantes :

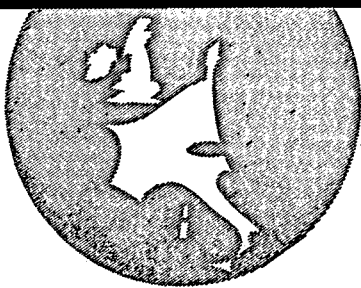
a) Les ministres sont convenus d'intensifier les échanges culturels de manière à promouvoir une meilleure compréhension entre les peuples des deux régions. A cette fin, ils sont convenus de favoriser les contacts entre leurs organismes culturels, les séjours et les voyages d'études dans les deux régions, dans des domaines spécialisés.

b) Certains Etats membres de la Communauté et la Commission ont décidé d'accorder davantage de bourses à des ressortissants de pays membres de l'ASEAN, notamment dans les domaines suivants : beaux-arts, théâtre, bibliothèques, médias, musées, sports et jeux traditionnels, langues et littérature, archéologie et autres aspects de la vie culturelle et de l'information. Ils sont également convenus de coordonner leurs offres, en la matière en consultation avec les pays membres de l'ASEAN.

Les ministres ont été d'accord pour estimer que l'accord de coopération a marqué l'avènement d'une ère nouvelle dans les relations entre l'ASEAN et la Communauté et ont exprimé la détermination avec laquelle ils entendent mettre pleinement en œuvre les dispositions de l'accord dans l'intérêt mutuel des gouvernements et des peuples de la Communauté et de l'ASEAN.

..

A cette occasion, les ministres des Affaires étrangères ont approuvé le texte suivant d'une :



## Déclaration commune sur les questions politiques

« 1) A l'occasion de la deuxième session ministérielle ASEAN/Communauté tenue à Kuala Lumpur les 7 et 8 mars 1980, les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN et les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne ont organisé des réunions informelles au cours desquelles ils ont procédé à des échanges de vues intensifs sur les problèmes et les événements régionaux et internationaux survenus depuis la session de Bruxelles en novembre 1978. Ils ont réaffirmé leur engagement en faveur de la paix mondiale, de la coopération et de la compréhension internationales, du développement économique, de la justice sociale et des Droits de l'homme. Ils ont en outre insisté sur la nécessité pour tous les Etats d'observer strictement les principes suivants : respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des Etats ; renonciation au recours à la force ou à la menace de l'emploi de la force et non ingérence dans les affaires intérieures des autres Etats. Ils ont reconnu d'un commun accord que ces principes ont une importance vitale pour les relations entre Etats. Les discussions se sont déroulées dans un esprit de grande cordialité et d'amitié mutuelle.

« 2) Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN et les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne, ayant examiné les événements internationaux actuels, ont exprimé les préoccupations profondes que leur cause l'apparition de sources de tension nouvelles et dangereuses, alors qu'il n'a pas été trouvé de solutions à d'autres difficultés graves qui posent déjà des problèmes particulièrement ardues. Ils ont noté que cette tension et ses difficultés sont principalement concentrées dans des régions du Tiers Monde où un climat de paix et de coopération internationale est indispensable à la réalisation de progrès dans les domaines économique et social. Ils ont instamment demandé à la Communauté internationale, notamment à l'Organisation des Nations unies et à son Secrétaire Général, de travailler activement à la solution de ces problèmes conformément aux principes de la Charte des Nations unies.

« 3) Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN et les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne se sont déclarés fortement préoccupés du fait des interventions armées perpétrées ouvertement par des puissances étrangères contre deux pays non alignés d'Asie, à savoir l'intervention vietnamienne qui se poursuit au Cambodge et l'intervention militaire en Afghanistan. Ils ont vivement déploré les interventions armées contre ces deux pays, qui sont tous deux victimes d'une situation dans laquelle des petits Etats indépendants se voient imposer la volonté de puissances étrangères au moyen d'un recours à la force en violation flagrante du Droit international, ce qui constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales. Ils ont demandé que soient mises en œuvre sans retard les résolutions n° 34/22 du 14 novembre 1979 et n° ES-6/2 du 14 janvier 1980 prises par l'Assemblée Générale des Nations unies, y compris les dispositions relatives au retrait total des forces étrangères se trouvant au Cambodge et en Afghanistan.

« 4) Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN et les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne ont déploré que le droit à disposer d'eux-mêmes ne soit pas reconnu aux peuples du Cambodge et de l'Afghanistan qui devraient être laissés libres de décider de leur avenir politique sans ingérence, coercition ou inti-

midation étrangère. Ils ont exprimé en outre les graves préoccupations que leur causent les souffrances des Cambodgiens et des Afghans qui ont été contraints de quitter leur pays en raison de l'agression étrangère et pour la survie desquels une assistance matérielle est à l'heure actuelle essentielle.

« 5) Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN et les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne, prenant en considération les résultats de la réunion des Neuf tenue à Rome le 19 février 1980 et de la Conférence islamique des ministres des Affaires étrangères tenue à Islamabad du 27 au 29 janvier 1980, ont lancé un appel à tous les Etats en faveur du respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'indépendance politique et du caractère de pays non aligné de l'Afghanistan. Dans ce contexte, ils ont estimé qu'il était possible de surmonter cette crise d'une manière constructive par l'établissement d'un Afghanistan neutre, non aligné, à l'écart de la compétition entre les puissances.

« 6) Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN et les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne ont constaté avec une vive préoccupation que les populations de la péninsule indochinoise, après de nombreuses années de guerre et de souffrance, n'ont pas encore trouvé la paix et que cette situation dangereuse risque de s'aggraver et de s'étendre aux pays voisins. Ils ont reconnu d'un commun accord que la paix et la stabilité dans l'Asie du Sud-Est ont une importance essentielle. Toutefois, la création d'une telle situation et l'établissement de relations d'amitié et de coopération entre tous les Etats de la région dépendent d'une solution politique de la question cambodgienne fondée sur le retrait des forces étrangères se trouvant au Cambodge et sur le droit à l'autodétermination du peuple cambodgien. Ils ont lancé un appel en faveur de la création à bref délai d'un Cambodge indépendant et neutre doté d'un gouvernement représentatif, libre de toute présence militaire étrangère et maintenant des relations amicales et pacifiques avec tous les pays de la région. Ils ont également mis l'accent sur la nécessité d'une observation stricte de la non ingérence sous toutes ses formes dans les affaires intérieures des Etats de l'Asie du Sud-Est. Ils ont vivement incité les parties en cause, et tous les pays qui sont à même de se faire entendre de ces parties, à faire les plus grands efforts pour empêcher que les hostilités ne puissent s'étendre aux pays de l'ASEAN qui se trouvent dans leur voisinage et qu'un élargissement de la zone de conflit ne se produise.

« 7) Pour résoudre sur une base politique le problème cambodgien, les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN et les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne ont lancé un appel au Secrétaire Général de l'Organisation des Nations unies pour qu'il explore toutes les possibilités offertes par la Résolution sur le Cambodge adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 14 novembre 1979. Parmi ces possibilités figure la réunion d'une conférence internationale pour le Cambodge, et les ministres des Affaires étrangères ont vivement incité toutes les parties concernées à œuvrer dans ce sens. Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne ont indiqué qu'il appuieront fermement la proposition de l'ASEAN en faveur d'une plus grande présence internationale à la frontière thaïlando-cambodgienne en vue de porter remède à cette situation explosive, en attendant une solution politique d'ensemble du problème cambodgien. En même temps que les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN, ils ont lancé un appel au Secré-

taire Général de l'Organisation des Nations Unies et à d'autres parties concernées pour qu'ils appuient fermement des mesures tendant à accroître le nombre des membres du personnel des Nations Unies et des organisations de secours le long des zones frontalières critiques et pour qu'ils envisagent la mise en place d'observateurs des Nations Unies le long de la partie thaïlandaise de la frontière. Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne se sont félicités de constater qu'en demandant une situation politique du problème cambodgien les pays membres de l'ASEAN sont motivés par le désir de faire en sorte que tous les pays de la région puissent jouir de la paix et de la stabilité, fondées sur le respect des principes du règlement pacifique des différends, de la non ingérence dans les affaires intérieures des autres Etats et de l'absence de subversion ou de coercition de la part de puissances étrangères, ainsi que par le désir de maintenir l'Asie du Sud-Est à l'abri de l'ingérence de puissances de l'extérieur.

« 8) Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN ont en outre incité vivement la Communauté internationale à mobiliser de nouvelles ressources en vue de l'augmentation des quotas et d'un rétablissement plus rapide des réfugiés d'Indochine venus par terre ou par mer afin de réduire les tensions politiques, économiques et sociales causées par la présence de ces réfugiés dans les pays de l'ASEAN. Prenant acte de la généreuse réaction internationale enregistrée à la suite de la réunion des Nations Unies consacrée aux réfugiés et aux personnes déplacées de l'Asie du Sud-Est qui s'est tenue à Genève en juillet 1979 et de la Conférence des Nations Unies sur les promesses de contribution aux secours d'urgence en faveur de la population du Cambodge en novembre 1979, les ministres des Affaires étrangères de la Communauté européenne ont réaffirmé l'intention de la Communauté européenne et de ses Etats membres — qui ont contribué aux efforts internationaux déployés en vue de résoudre ce problème — de poursuivre leur action en vue d'atteindre cet objectif et ils ont lancé un appel aux autres Etats et organisations pour qu'ils poursuivent leurs efforts dans cette voie. Ils se sont déclarés satisfaits de constater que les pays de l'ASEAN et d'autres pays de refuge initial dans la région ont laissé entrer, pour des raisons humanitaires, des réfugiés et des personnes déplacées venant de la péninsule indochinoise. Ils ont pris note du fait que les pays de l'ASEAN estiment que l'octroi du refuge initial dépend des engagements portant sur le rétablissement des réfugiés dans des pays tiers et des mesures tendant à éviter la création dans la région de problèmes résiduels. Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN se sont félicités de la coopération que la Communauté européenne et ses Etats membres apportent à la solution d'un problème aussi grave et aussi tragique. Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN et les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne ont pris acte du fait que, lors de la réunion des Nations Unies consacrée aux réfugiés et aux personnes déplacées de l'Asie du Sud-Est qui s'est tenue à Genève en juillet 1979 le gouvernement de la République socialiste du Vietnam a pris des engagements en ce qui concerne le départ des réfugiés. Ils ont exprimé l'espoir que le Vietnam respectera ces engagements. Les ministres des Affaires étrangères des deux parties sont convenus qu'une solution durable doit être trouvée d'urgence pour résoudre ce problème de réfugiés à la fois dans les cas d'arrivée par la terre et dans les cas d'arrivée par mer.

« 9) Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN et les ministres des Affaires étran-

gères des Etats membres de la Communauté européenne ont insisté sur la nécessité urgente de faire en sorte que les efforts internationaux actuellement déployés pour apporter une assistance humanitaire aux populations frappées du Cambodge soient couronnés de succès. A cet égard, les ministres des Affaires étrangères ont lancé une fois de plus un appel à toutes les parties en présence dans ce pays pour qu'elles fassent tout ce qui est en leur pouvoir afin que les secours dont les victimes ont un besoin urgent puissent réellement arriver sans retard aux personnes qui souffrent de privations, sans que soit exercée une discrimination quelconque. Dans ce contexte, ils ont vivement incité les parties en présence à soutenir entièrement l'œuvre humanitaire actuellement entreprise dans cette région par les Nations Unies et par d'autres organisations de secours internationales, nationales et privées.

« 10) Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN et les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne ont considéré avec une grande inquiétude la situation des réfugiés se trouvant le long de la frontière thaïlando-cambodgienne. Ils ont lancé un appel aux parties belligérantes du Cambodge pour qu'elles s'abstiennent de toute action qui pourrait faire courir des dangers aux réfugiés.

« 11) Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne ont réaffirmé leur soutien aux efforts vigoureux que déploient les Etats membres de l'ASEAN et l'ASEAN dans son ensemble dans la voie d'une plus grande autosuffisance tant par leurs entreprises sur le plan intérieur que par leur coopération accrue avec d'autres pays. Ils ont reconnu que l'ASEAN est parvenue à une plus grande cohésion politique tout en s'efforçant d'atteindre son objectif de développement économique et social et de coopération culturelle. En conséquence, ils ont exprimé de nouveau leur conviction que l'unité de l'ASEAN, particulièrement dans les difficiles circonstances actuelles, constitue toujours un élément important du maintien de la paix et de la stabilité dans la région de l'Asie du Sud-Est. Ils ont exprimé la vive satisfaction avec laquelle ils considèrent les efforts que déploient les Etats de l'ASEAN pour créer en Asie du Sud-Est une zone de paix, de liberté et de neutralité en tant que contribution positive à la paix et à la stabilité de la région.

« 12) Les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'ASEAN considèrent avec satisfaction le rôle que joue l'Europe des Neuf en tant que facteur de stabilité économique et politique et en tant qu'élément d'équilibre dans les relations internationales. Ils ont noté particulièrement l'intensification des relations constructives de la Communauté avec le Tiers-Monde en général et notamment avec les pays de l'ASEAN. Ils ont exprimé leur satisfaction à l'égard des contributions positives de la Communauté à la solution de problèmes graves qui se posent entre pays développés et pays en développement. Ils se sont également déclarés vivement satisfaits des efforts inlassables que les Neuf ont déployés en faveur de la détente, qui par sa nature même devrait être globale et indivisible, et en faveur de la stabilité dans les relations internationales ».

#### ACCORD NORVEGE/CEE

Au cours d'une cérémonie qui a eu lieu le 27 février 1980 au siège du Conseil des Communautés européennes, un accord entre le Royaume de Norvège et la Communauté économique européenne en matière de pêche a été signé.



L'accord a pour objet de régler les conditions dans lesquelles les navires de pêches des deux parties peuvent pêcher à l'intérieur de la zone de pêche de 200 milles relevant de la juridiction de l'autre partie.

Chaque partie établira annuellement, à partir des volumes totaux des prises autorisées dans ses eaux (TAC's) et après consultations appropriées, les parts attribuées aux navires de pêches de l'autre partie. L'objectif est la réalisation d'un équilibre mutuellement satisfaisant dans les relations de pêche réciproques et il est stipulé que la réalisation de cet objectif devrait reposer sur les pêches pratiquées par la Norvège au cours des dernières années dans la zone communautaire.

Les deux parties s'engagent également à coopérer en vue d'assurer convenablement la gestion et la conservation des ressources biologiques de la mer, et en particulier leurs stocks de poissons, et de faciliter les recherches nécessaires s'y rapportant.

L'accord comporte en outre les règles pour la délivrance des licences correspondantes aux possibilités de pêches ouvertes par chaque partie à l'autre ainsi que les obligations pour les navires de pêche et les deux parties contractantes en ce qui concerne le respect des mesures de conservation et des autres règles qui régissent les activités de pêche dans une zone de pêche donnée.

L'accord est conclu pour une période de dix ans, ensuite il sera reconduit, sauf dénonciation expresse, de six ans en six ans.

En attendant l'entrée en vigueur de l'accord, suite à l'accomplissement des procédures nécessaires aux deux parties, l'accord est appliqué provisoirement à compter de la signature ; d'ailleurs en fait ces dispositions ont déjà régi les rapports des deux parties depuis environ deux ans.

#### ACCORD GUINEE-BISSAU

Au cours d'une cérémonie qui a eu lieu le 27 février 1980 au siège du Conseil des Communautés européennes, un accord entre le gouvernement de la République de Guinée-Bissau et la Communauté Economique européenne concernant la pêche au large de la côte de Guinée-Bissau a été signé.

Cet accord, ainsi que le protocole et les échanges de lettres s'y référant, ont pour objet d'établir les principes et règles qui régiront à l'avenir l'ensemble des conditions de l'exercice de la pêche par les navires battant pavillon des Etats membres de la Communauté dans la zone de pêche de la Guinée-Bissau.

Selon ces dispositions les navires de pêche de la Communauté auront accès à la zone de pêche de la Guinée-Bissau avec des licences de pêche qui sont délivrées par les autorités de la Guinée-Bissau contre le paiement de redevances modulées selon la taille des bateaux. Les armateurs sont tenus de communiquer les captures aux autorités de la Guinée-Bissau et pourront être tenus à l'avenir de débarquer une partie de leurs captures à Bissau si les capacités d'absorption et, notamment de transformation, le permettent. Ils devront également, dans certaines limites embaucher des marins guinéens à bord de leurs navires.

En contrepartie des possibilités de pêche accordées par la Guinée-Bissau, la Communauté versera une compensation financière qui sera utilisée par la Guinée-Bissau pour financer des projets ainsi que des services se rapportant au domaine de la pêche maritime et en eau douce.

En outre, la Communauté encouragera le développement de la pêche maritime de la Guinée-Bissau en mettant à la disposition de ses ressortissants dans les établissements des Etats membres des bourses d'études et de formation dans les diverses disciplines scientifiques, techniques et économiques concernant la pêche.

L'accord prévoit également des consultations et des concertations dans les domaines concernés par l'accord ; une Commission mixte est chargée de veiller directement à sa bonne application.

L'accord est conclu pour une première période de deux ans, avec possibilité de reconduction d'année en année, sauf dénonciation expresse. Il fera l'objet d'une application provisoire immédiate en attendant l'accomplissement des procédures internes nécessaires, afin d'assurer la délivrance de licences dans les meilleurs délais ; une le fait notamment que la saison pour certains chalutiers dans les eaux de la Guinée-Bissau est déjà en cours.

#### ACCORD DE COOPERATION CEE-YOUGOSLAVIE

MM. Wilhelm Haferkamp, Vice-Président de la Commission chargé des relations extérieures, et Stojan Andov, membre du Conseil exécutif fédéral, ont procédé le lundi 25 février 1980 au paraphe d'un accord de coopération entre la CEE et la République fédérale socialiste de Yougoslavie, destiné à renforcer, à approfondir et à diversifier les relations entre les deux parties, conformément à la Déclaration Commune, signée à Belgrade le 2 décembre 1976.

Il s'agit d'un accord sui generis et de durée indéterminée, qui tient compte de la position de la Yougoslavie, Etat non aligné, européen, méditerranéen et membre du « Groupe des 77 pays en voie de développement ». La coopération instituée par l'accord, qui a pour objectif de contribuer au développement économique et social de la Yougoslavie et de renforcer ainsi les relations entre les deux parties, a un caractère global et recouvre notamment les domaines industriel, scientifique et technologique, agricole, énergétique, du tourisme, de l'environnement et de la pêche. L'accord est assorti d'un protocole financier prévoyant la mise à disposition de la Yougoslavie d'un montant de 200 millions d'UCE, sous forme de prêts de la BEI, sur une période de 5 ans.

L'accord prévoit également que les deux parties accorderont une attention particulière aux efforts de coopération destinés à promouvoir la zone franche instituée entre l'Italie et la Yougoslavie par les accords d'Osimò et qui revêt une importance particulière pour le développement des relations économiques entre la Communauté et la Yougoslavie.

Dans le domaine de la main-d'œuvre, l'accord prévoit que les travailleurs yougoslaves bénéficieront de la non discrimination en matière de conditions de travail et de Sécurité sociale. L'accord serait complété par un échange de lettres prévoyant des échanges de vues entre les autorités yougoslaves et celles des Etats membres sur la situation de la main-d'œuvre yougoslave dans la Communauté, notamment dans le domaine socio-culturel.

Dans le domaine commercial, l'objectif du présent accord est de promouvoir les échanges entre les parties contractantes, en tenant compte de leurs niveaux de développement respectifs et de la nécessité d'assurer un meilleur équilibre dans leurs échanges commerciaux en vue d'améliorer les conditions d'accès des produits yougoslaves au marché de la Communauté. La durée, du régime commercial prévu par l'accord est fixée à 5 ans. Un an avant l'expiration de la première étape,

des négociations seront engagées pour déterminer le régime ultérieur en vue de réaliser la suppression progressive des obstacles pour l'essentiel des échanges entre les deux parties.

Dès l'entrée en vigueur de l'accord, les produits industriels yougoslaves seront admis à l'importation dans la Communauté en franchise de droits de douane et sans restrictions quantitatives, sous réserve d'un système de plafonds tarifaires pour certains produits de base, qui font l'objet d'une réduction progressive des droits ainsi que pour un nombre limité d'autres produits. Par ailleurs, la Communauté a la possibilité de demander que soient fixées des conditions spéciales d'accès à son marché pour certains produits jugés particulièrement sensibles. Les produits textiles sont soumis également au régime de plafonds tarifaires, étant entendu que les dispositions de l'accord entre les deux parties sur le commerce des produits textiles dans le cadre de l'AMF ne sont pas affectées. Dans le secteur agricole, l'accord prévoit des concessions tarifaires ponctuelles sur des produits intéressant particulièrement la Yougoslavie, tels que les griffes, le slivovica, le vin et le tabac, ainsi qu'un abattement du prélèvement applicable aux importations de « baby beef » dans les limites d'un contingent mensuel de 2 900 tonnes.

De son côté, la Yougoslavie accorde à la Communauté le traitement de la nation la plus favorisée. Elle a en outre la possibilité d'introduire ou d'augmenter des droits de douane ou restrictions quantitatives pour autant que de telles mesures soient nécessaires à son industrialisation et à son développement économique.

Dans le cadre des dispositions générales, l'accord comporte également des règles relatives aux pratiques de dumping et aux mesures de sauvegarde en cas de difficultés sectorielles ou régionales ou de balance des paiements. Enfin, l'accord CEE est complété par un accord parallèle entre la Yougoslavie et la CECA, calqué sur le modèle habituel.

Enfin, l'accord prévoit la création d'un Conseil de Coopération pour assurer la réalisation des objectifs et le bon fonctionnement de l'accord. Des dispositions particulières ont été prévues afin de donner un rôle particulier à ce Conseil de Coopération. En effet, celui-ci devrait mettre en œuvre des procédures de coopération qui génèrent qui permettront aux parties contractantes de trouver, en commun, des solutions aux problèmes qui pourraient surgir de façon à ce que la coopération économique et commerciale puisse se développer conformément à l'accord, malgré le contexte économique international difficile.

#### ACCORD DE COOPERATION AVEC LE GROUPE ANDIN

La Commission a demandé (février 1980) au Conseil l'autorisation d'ouvrir des négociations avec le Groupe Andin en vue de la conclusion d'un accord de coopération. Cet accord marque une nouvelle et importante étape dans le développement des relations entre la Communauté européenne et l'Amérique Latine.

C'est en juillet 1979 que le Président de Colombie, M. Julio Cesar Turbay Ayala, a rendu visite à la Commission, porteur d'un mandat des autres pays membres du Pacte Andin (Bolivie, Equateur, Pérou et Venezuela) pour proposer la conclusion d'un accord de coopération entre celui-ci et la Communauté. Des conversations entre une délégation de la Junta de l'accord de Cartagena et une délégation de la Commission des Communautés européennes sur la forme et le contenu possible d'un tel accord en novembre 1979 lors de la visite à Bruxelles

de M. Sébastien Ategreff, Président en exercice de la Commission de l'accord de Cartagena (1).

L'accord envisagé serait un accord-cadre de coopération, de caractère non préférentiel, entre la CEE et le Groupe Andin qui serait conclu pour une durée initiale de cinq ans. L'accord serait conclu entre partenaires égaux, tout en tenant compte des niveaux de développement différents des parties contractantes et du caractère spécifique du Pacte Andin en tant que groupement d'intégration économique.

Dans le domaine commercial, outre la clause de la Nation la plus favorisée, les parties contractantes s'engageraient à promouvoir le développement et la diversification des échanges. En ce qui concerne la coopération économique, l'accord aurait un caractère évolutif, aucun domaine relevant de la compétence communautaire n'étant exclu a priori.

En vue de faciliter la mise en œuvre de l'accord, un Comité mixte de coopération serait créé dont la tâche serait d'explorer et de mettre en œuvre les possibilités concrètes de coopération susceptibles d'être envisagées. Les deux parties s'engageraient également à se consulter au sein du Comité mixte sur les mesures susceptibles d'avoir un effet défavorable sur le développement des échanges entre les deux régions.

L'accord de coopération envisagé avec le Groupe Andin serait le deuxième accord avec le groupement régional du tiers monde après celui qui vient d'être conclu avec les pays de l'ASEAN. Des accords analogues ont été conclus ou sont envisagés avec d'autres pays en voie de développement tels l'Inde, le Mexique et le Brésil.

#### BILAN DES AIDES D'URGENCE ET EXCEPTIONNELLES EN FAVEUR DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT EN 1979

En 1979 la Communauté a engagé 122,5 Mio UCE au titre d'aides d'urgence. Les instruments dont elle dispose pour intervenir rapidement au profit des pays en voie de développement — associés ou non — confrontés à des difficultés exceptionnelles sont :

- les crédits pour aides d'urgence aux populations civiles victimes de catastrophes : 41,5 MUCE ;
- aide alimentaire d'urgence : 55 MUCE ;
- les aides exceptionnelles prévues au titre de la Convention de Lomé : 26 MUCE.

1979 a été marqué par le problème des réfugiés et en particulier ceux du Sud-Est Asiatique. Plusieurs actions en faveur des réfugiés dans cette région ont totalisé 55 MUCE dont 16 à titre d'aide alimentaire et 39 sur crédits pour aide d'urgence comportant notamment des fournitures de biens essentiels tels que : vivres, médicaments, vêtements, camions, assistance médicale, etc. La Communauté a dû venir au secours de réfugiés aussi dans d'autres régions du monde : en Afrique Australe, Angola et Mozambique pour les réfugiés du Zimbabwe, en Somalie pour ceux venant d'Éthiopie, au Soudan pour ceux d'Ouganda, au Costa Rica et au Honduras pour ceux du Nicaragua et au Pakistan pour ceux d'Afghanistan. Le total de l'aide d'urgence de la Communauté aux réfugiés dans le Tiers Monde s'établit ainsi à 65 MUCE soit 52 % des aides totales.

(1) La Commission, qui est constituée par un représentant plénipotentiaire de chaque gouvernement, est l'organe de décision du Pacte Andin. La Junta, qui est composée de trois membres, prépare les décisions de la Commission et veille à leur exécution ainsi qu'à l'application de l'accord.



### 1) Aides d'urgence aux populations civiles victimes de catastrophes

23 actions ont été entreprises en 1979 pour **41,5 Mio UCE** au total :

- en faveur de réfugiés comme mentionné plus haut ;
- en faveur de populations frappées par des cyclones : Mozambique, Inde, République Dominicaine, Haïti, Saba, St-Kitts ;
- en faveur de populations victimes de conflits (Yemen), inondations (Thaïlande et Paraguay), éruption volcanique (St-Vincent).

### 2) Aides alimentaires d'urgence

Dans le cadre de l'aide alimentaire, les actions d'urgence ont pour but de répondre à des situations exceptionnelles provoquées par des événements non prévisibles au moment où sont établis les programmes d'aide annuelle. En 1979 les opérations ont porté sur quelque **186 000 tonnes de céréales, 6 800 tonnes de lait en poudre et 850 tonnes de butteroil** aussi que sur une action ponctuelle de fourniture d'haricots rouges au Nicaragua. 21 pays ont bénéficié de l'aide alimentaire dont la plus grande partie a été encore une fois acheminée vers le Cambodge et les réfugiés du Sud-Est Asiatique soit 107 500 tonnes de céréales (58 % du total) et 3 000 tonnes de poudre de lait (44 % du total). Le coût global pour la Communauté de ces interventions a été de **55 MUCE**, leur valeur aux prix mondiaux de **36 MUCE**.

### 3) Les aides exceptionnelles prévues au titre de la Convention de Lomé

La Convention de Lomé prévoit elle aussi des aides exceptionnelles (non remboursables) pouvant être accordées aux Etats ACP ayant à faire face à des difficultés graves résultant de calamités naturelles ou de circonstances extraordinaires comparables. 31 actions ont été décidées par la Communauté en 1979 pour un montant total de **26 MUCE**. Hormis des aléas climatiques tels que sécheresses, inondations, cyclones, etc., les situa-

tions de conflit sont parmi les raisons les plus importantes de demandes d'aide.

En effet, outre du problème des réfugiés que connaissent plusieurs régions d'Afrique, certains pays ont souffert par leur position géographique des troubles qui ont coupé leurs voies d'approvisionnement traditionnelles. C'est le cas pour des pays enclavés comme le Rwanda et le Burundi pour lesquels une aide a été apportée en raison du conflit ougandano-tanzanien. C'est le cas aussi de la Zambie et du Malawi en conséquence des événements en Afrique Australe.

Les conflits déterminent par ailleurs des situations d'urgence dans les pays mêmes. La Communauté a pour cette raison accordé des aides à l'Ouganda, à la Tanzanie et au Tchad.

Répartition géographique des aides d'urgence et exceptionnelles en 1979

	Coût Mio UCE
Asie .....	71
dont Sud-Est Asiatique et Cambodge	69
Moyen-Orient .....	1
Amérique Latine .....	19
Afrique .....	32,5

Il est rappelé qu'au cours des deux premiers mois de 1980 la Communauté a déjà décidé des aides d'urgence ou exceptionnelles totalisant 14,5 MUCE pour les réfugiés afghans au Pakistan (10 MUCE), le rapatriement des réfugiés du Zimbabwe (3 MUCE), l'île Maurice (cyclone Claudette : 1,15 MUCE) et le Sénégal (sécheresse : 300 000).

En outre, les demandes suivantes sont actuellement à l'examen des services de la Commission : Jamaïque, Grenade (inondation) et Inde (sécheresse).



# ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XI, numéro 1 — Mars 1980

## SOMMAIRE

Daniel COLARD :

Vers un nouvel ordre politique international : le traité de paix et d'amitié sino-japonais du 12 août 1978

Rodolphe de KONINCK et Claude COMTOIS :

L'accélération de l'intégration du commerce extérieur des pays de l'ASEAN au marché mondial.

Abdelhai LAABI :

Les fonctions internes de la détente dans les systèmes politiques du triangle euro-arabo-africain : l'image oubliée de l'inter-dépendance Nord-Sud.

Henri MENUJIER :

L'antigermanisme et la campagne française pour l'élection du Parlement européen.

Anne-Marie LE GLOANNEC :

Les relations entre la social-démocratie allemande (SPD) et les partis eurocommunistes (Note de recherche)

---

**DIRECTION ET RÉDACTION :** Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université de Laval, Québec, Qué., Canada, G1K, 7P4, tél. : (418) 656.2462.

**SERVICE DES ABONNEMENTS :** Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés aux : Presses de l'Université Laval C.P. 2447, Québec-Terminus, G1K 7P4.

**ABONNEMENT ANNUEL :** Vingt dollars (Can.).  
Prix de vente au numéro : sept dollars (Can.).



# Les Cahiers Scientifiques de la revue TRANSPORTS

N° 1. — 4<sup>e</sup> trimestre 1979. Sommaire

**Editorial.** — Image de la réglementation de la vitesse et position sociale dans le système de circulation routière, par P. BAJON-NET et J. L'HOSTE. — Quelques réflexions sur l'accessibilité par Renaud de CRÉCY. — Commentaire : à propos de « quelques réflexions sur la notion d'accessibilité » par G. KOEING, Ingénieur des Ponts et Chaussées. — Ramassage ouvrier et structuration de l'espace, par G. GERARDIN, Institut des Etudes Economiques, Economie publique des transports et de l'aménagement. — Transports en commun et représentation automatique, par François PLASSARD, chargé de Recherche C.N.R.S. Institut des Etudes Economiques Université Lyon II. — Deux problèmes dans la modélisation du comportement de déplacement, par L.H. KLAASEN. et J.P.H. PAELINCK, avec la collaboration de A.C.P. VERSTER. Brèves informations : Colloque mobilité et vie urbaines, Ars-et-Sevrans, septembre 1978. — Bibliographie

n° 2. — Avril 1980. Sommaire

Une méthodologie d'analyse de la relation mobilité-programme par Alain BONNAFOUS, professeur de Sciences Economiques

Université de Lyon II. — Pratiques et images du taxi : les déterminants sociaux de la dialectique offre-demande, par P. LANEYRIE, Cresale, Saint-Etienne. — Aspects redistributifs de l'intervention des finances publiques dans le secteur des transports, par J.-L. MADRE, Credoc. — Commentaire : « Les impasses de l'analyse en termes de finances publiques des effets redistributifs de la politique des transports » A. VIANES, Université Lyon II. — Réponse : « L'analyse en termes de finances publiques des effets redistributifs de la politique des transports : impasse, étape ou point de départ ? » par J.-L. MADRE, Crédoc. Pour mieux comprendre les déplacements interrégionaux de voyageurs : un modèle multimodal de demande. Première partie : les objectifs retenus et la conception générale du modèle, par R. MARCHE, IRT. — Définition d'une méthodologie de la modélisation appliquée à la logistique industrielle, par Michel JOSSE, directeur de la logistique société Rivoire et Carret. — Ramassage ouvrier et structuration de l'espace par A. BIEBER à propos de l'article de B. GERARDIN. — Le colloque Bernard Gregory « Science et décision » CNRS-MIT par M. FRYBOURG. — Le huitième symposium international sur la théorie et la pratique dans l'économie des transports CMT par J. LENGAND. — Sélection bibliographique des ouvrages en langue française et des articles des autres revues, par N. CLERC-PECHINE et A. RATHERY.

---

LES CAHIERS SCIENTIFIQUES DE LA REVUE TRANSPORTS

Publication bi-annuelle éditée par

LES ÉDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES  
3, rue Soufflot - 75005 PARIS  
Tél. (1) 634.10.30

---

**IMPRIMÉ EN FRANCE**